

LAB-ammattikorkeakoulu
Liiketalous Lappeenranta
Liiketalouden koulutus
Yritysjuridiikka

Tomi Juvonen

EU:n valtiontukisääntely kuntien päätöksenteon valtiontukisääntelynmukaisuus korkeimman hal- linto-oikeuden ratkaisujen perusteella

Tiivistelmä

Tomi Juvonen

EU:n valtioneuvoston päätöksenteon valtioneuvostonmukaisuus korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella.

LAB-ammattikorkeakoulu

Liiketalous Lappeenranta

Liiketalouden koulutus

Yritysjuridiikka

Opinnäytetyö 2020

Ohjaaja: Lehtori Jarmo Kempainen, LAB-ammattikorkeakoulu

Opinnäytetyössä on selvitetty kuntien päätöksenteon sääntelymukaisuutta. Raja-
aus on tehty koskemaan EU:n valtioneuvostonmukaisuuden menettelyä. Tutkimuksessa
asiaa selvitettiin korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella. Valittujen
oikeustapauksien avulla tuotiin esille virheelliseen menettelyyn johtaneet syyt
kuntien toiminnassa. Viime vuosina kuntien toiminnassa on ollut virheellisyyttä
valtiontukea koskevien asioiden käsittelyssä. Valtiontukea koskeva asiakokonai-
suus on erittäin laaja, minkä takia työ rajattiin koskemaan vain kunnan valtioneu-
visääntelyyn liittyvän päätöksenteon sääntelymukaisuutta korkeimman hallinto-
oikeuden ratkaisujen perusteella.

Tutkimus toteutettiin laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Aineiston ana-
lysoinnissa tehtiin induktiivista päättelyä eli edettiin yksittäisistä havainnoista ylei-
seen ja pyrittiin työhön valitun tutkimusmenetelmän avulla paljastamaan tosiasi-
oita tutkittavasta aiheesta. Tutkittavana oli korkeimman hallinto-oikeuden päätök-
siä, jotka käsittelivät EU:n valtioneuvostonmukaisuutta. Näissä valikoiduissa tapauksissa
kunnan päätöksenteossa oli tapahtunut virheellisyyttä. Nämä virheellisyydet ja
niihin johtaneet syyt haluttiin tapauksissa selvittää korkeimman hallinto-oikeuden
pätösten pohjalta. Näin saatiin selville korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset
valtiontukia koskevien asioiden käsittelyssä.

Opinnäytetyön teoriaosassa vahvana vaikuttajana oli valtiontukeen liittyvät sään-
nökset ja määräykset, EU tuomioistuimen päätökset ja vakiintunut oikeuskäy-
töntö, kansallinen lainsäädäntö sekä kuntalain mukaiset tulkinnot kunnan toi-
mialaan ja toimintaan koskien. Tämä mahdollisti kattavan pohjan, jonka päälle
oikeustapauksien tutkiminen ja niissä kunnan toiminnan arvioiminen oli mahdol-
lista rakentaa perustellusti. Käytetyt lähteet olivat pääasiallisesti oikeuskirjallisuu-
teen ja oikeustapauksiin liittyviä, kunnan toiminnan ja valtioneuvostonmukaisuuden edel-
lytyksien tulkitsemisen mahdollistamia viranomaislähteitä. Myös komission teke-
mät asetukset ja unionin tuomioistuimen ratkaisut olivat muodostamassa moni-
puolisen lähdemateriaalin tutkimuksen tekemiselle.

Tutkimuksessa selvisi keskeinen valtioneuvostonmukaisuutta koskeva lainsäädäntö ja oi-
keuskäytäntö. Tutkimuksen avulla tuotiin esille yleisimpiä virheitä, joita kunnat oli-
vat tehneet päätöksenteossa koskien valtioneuvostonmukaisuutta. Johtopäätöksiä voi-
daan käyttää kuntien päätöksenteon valmisteluissa ja perusteluissa käsiteltäessä
valtioneuvostonmukaisuuden alaisia asioita, jotta vältetään menettelyvirheitä.

Asiasanat: valtioneuvostonmukaisuus, valtiontuki, SEUT-sopimus, kuntalaki, valtiontuki-
viranomaisen

Abstract

Tomi Juvonen

Regulatory Ruling Concerning State Aid: Municipality Decision Making in the Light of Supreme Administrative Court Cases

LAB-University of Applied Sciences

Business Administration Lappeenranta

Degree Programme in Business Administration

Business Law

Bachelor's Thesis 2020

Instructor: Mr Jarmo Kemppinen Senior Lecturer, LAB-University of Applied Sciences

The study of the thesis was intended to clarify the EU state aid regulation, in relation to the regulatory compliance of the municipality in the light of decisions of the Supreme Administrative Court. In recent years there has been some mistakes made in municipality decision-making in relation to EU state aid regulation and in this study, it was intended to find those main mistakes.

The study was conducted as a qualitative study. In the analysis of the data from the Supreme Administrative Court cases, there was made an inductive reasoning. Individual mistakes from the studied cases was found and general information formed from the most common mistakes that were made in the decisions that were in the Supreme Administrative Court's processing. In these selected cases it was Supreme Administrative Court's decisions concerning EU state aid regulation that were under investigation. Cases included unsuccessful decision-making made by municipalities. The purpose of investigating the cases was to clarify the Supreme Administrative Court's guidelines for the municipal decision-making process concerning state aid regulation.

Theoretical part of this thesis was largely influenced by state aid legislation, EU court rulings, municipality law and settled case law. Therefore, it was possible to study the legal cases comprehensively and to assess functioning of the municipality in a reasoned manner. Sources used in the thesis were legal literature and court cases which allowed varied access to comprehensive information that were relevant in this study.

The study succeeded in achieving the goals set. Survey was successful in obtaining answers and resolving those most common mistakes made in municipality's decision-making regarding state aid regulation.

Keywords: State aid regulation, State aid, TFEU, Municipal Act, State Aid Authority

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaaminen	7
1.3	Tutkimuksen toteuttaminen ja tavoitteet.....	8
1.4	Tutkimuskysymykset.....	9
2	Kuntalain määräykset kunnan toimialasta ja toiminnasta	10
2.1	Kuntalain 7§ kunnan toimialasta	10
2.2	Kunnan toiminta markkinoilla kuntalain 15 luvun mukaisesti	15
3	EU:n valtiontukisääntely.....	19
3.1	Valtiontuen käsite ja kielletty valtiontuki	19
3.2	Valikoitavuus ja edun saaminen	23
3.3	Kilpailun vääristyminen ja vaikutus sisämarkkinoihin	24
3.4	Valtiontukisääntely (SEUT-sopimus ja komission takausasetus)	25
3.5	Valtiontukiviranomainen tuen valvojana.....	26
4	Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset	28
4.1	KHO:2019:86 Salon Kaupunki	28
4.2	KHO:2018:29 HUS/Hyvinkää sairaanhoitoalue.....	31
4.3	KHO:2015:180 Pudasjärven kaupunginhallitus.....	35
4.4	Korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset.....	37
4.4.1	Kuntien päätöksenteossa havaitut virheet	38
4.4.2	Tapausten yhteenveto	39
5	Yhteenveto ja pohdinta	40
	Lähteet	43

Lyhenteet:

De minimis -tuki	Merkitykseltään vähäinen tuki, tukea säätelee Euroopan komission asetus (EU) Nro 1407/2013
EU	Euroopan unioni
EU- tuomioistuin	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
HAO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Komissio	Euroopan komissio
Komission takausasetus	Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Kunnat toimivat nykyään markkinoilla joko itse tai tytäryhtiöiden ja liikelaitosten kautta. Lisäksi kunta voi toimia markkinoilla tukemalla kunnassa ja kunnan omalla alueella tapahtuvaa elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoimintaa voidaan tukea toiminnassa esimerkiksi siten, että kunta on toimillaan auttamassa työpaikkojen luomisessa omalle talousalueelleen. Tällöin on tärkeää, ettei kunta toiminnallaan suosi tiettyjä yhtiöitä tai yhteisöjä edellä mainitun tehtävän harjoittamisessa tuottamalla tilanteessa oikeudetonta, valikoitua tukea. Kilpailuneutraliteetin varmistaminen eli terveen ja toimivan kilpailun mahdollistamiseksi on valtiontukisääntelyn tutkiminen ja sen menettelyn mukainen toiminta tärkeää.

Valtiontukisäännöt ja sääntely on luotu ajatellen EU:n sisämarkkinoita ja niiden toimivuuden edistämistä.¹ Toimivat sisämarkkinat esimerkiksi lisäävät kuluttajien valinnanmahdollisuuksia, parantavat kilpailua ja palveluiden laatua sekä alentavat tuotteiden ja palveluiden hintoja. Valtion omista varoista jaettavalla tuella voidaan uhata ja vääristää markkinoilla tapahtuvaa kilpailua ja kilpailuneutraliteettia, jos sillä suositaan tiettyjä yrityksiä tai yhteisöjä.² Tällöin puhutaan oikeudettomasta tuesta, eli kielletystä valtiontuesta.

Kielletty valtiontuki markkinoilla voi johtaa suurella todennäköisyydellä siihen, että markkinoilla tapahtuva kaupankäynti ei perustu enää siellä toimivien yritysten ja yhteisöjen kilpailukykyyn vaan enemmänkin tietyn tuotannon tukemiseen valtion myöntämiä julkisia varoja käyttämällä.³ Valtiontukea koskevilla ja siihen vaikuttavilla säännöksillä pyritään varmistamaan, että valtio ei omalla toiminnallaan pyri vaikuttamaan tai muutoin puutu markkinoiden toimintaan ratkaisevasti tai suosiollisesti tiettyjen yritysten tai yhteisöjen suhteen. Valtiontukiin liittyvissä tapauksissa, jotka ovat olleet käsiteltävinä eri oikeusasteissa, on ollut monenlaisia epäselvyyksiä koskien valtiontuen edellytysten täyttymistä. Virheellisyyttä on

¹ TEM, EU:n valtiontukisäännöt

² Kuoppamäki, 2016, Kilpailuoikeus 1, s. 198

³ Järvinen, 2016, s. 9

voinut tapahtua esimerkiksi kunnan menettelyssä ja valtioneuvoston päätöksien selvittämisen puutteellisuudesta johtuvasta laiminlyönnistä.

Tutkielman avulla halutaan tuoda yleisellä tasolla ilmi niitä asioita, jotka kuntien toiminnassa liittyen EU:n valtioneuvoston päätöksien analysoinnin kautta, jotta saadaan selvitettyä korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia. Eri oikeusasteissa on samaan valtioneuvoston liittyvän asian käsittelyssä saatettu päätyä erilaisiin lopputuloksiin. Tällaisissa tapauksissa keskitytään nimenomaan korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksiin ja ratkaisujen perusteluihin, jotta saadaan selville KHO:n yleisiä linjauksia. Mikäli asetetut tavoitteet täyttyvät, tutkielma antaa kunnille hyödyllistä informaatiota EU:n valtioneuvoston päätöksien liittyen ja näiden tietojen avulla kunnat saavat selkeämmän käsityksen korkeimman hallinto-oikeuden linjauksista ja näkemyksistä oikeanlaisen menettelyn suhteen.

1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaaminen

Opinnäytetyön tutkimusongelma on, miten kuntien EU:n valtioneuvoston päätöksien liittyvän sääntelymenettelyn oikeaoppinen toteuttaminen voidaan optimoida, jotta välttyttäisiin rikkomasta valtioneuvoston päätöksien ratkaisujen perusteella. Ongelman selvittämiseksi työssä käydään läpi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Tutkimukseen on valittu sellaiset päätökset, jotka sisältävät kuntien toiminnassa virheellistä menettelyä. Tapaukset on rajattu koskemaan EU:n valtioneuvoston päätöksien liittyen ja valtioneuvoston edellytysten täyttymistä. Oikeustapauksien valikoiminen, tapauksiin perehtyminen sekä niiden analysointi muodostavat pohjan tutkimukselle asetettujen kysymyksien vastauksille ja tutkielman lopputuloksille.

Tutkielman rajaus on tehty siten, että siinä perehdytään EU:n asetuksiin, kansalliseen lainsäädäntöön sekä korkeimman hallinto-oikeuden ja EU:n tuomioistuinten antamiin päätöksiin, joissa kuntien toiminta on todettu valtioneuvoston päätöksien vastaiseksi ja sitä kautta virheellisessä järjestyksessä syntyneeksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien analysointi valikoiduissa valtioneuvoston päätöksien käsittelyssä oikeustapauksissa mahdollistaa virheelliseen menettelyyn johtaneiden syiden

selvittämisen. Tarkoituksena tutkielmassa on selvittää niitä oleellisia toimia, joita kuntien tulee ottaa päätöksenteossa huomioon, ettei valtioneukisääntelyä rikota ja jouduta rikkomusseuraamukseen.

Teoriaosa on liitetty vahvasti EU SEUT 107 ja SEUT 108 artikloihin, kuntalakiin, sekä EU komission antamiin tiedoksiantoihin esim. takauksista ja koroista, niiden kattavan ja oikeudellisen perustan takia. Teoriaosan pohjana opinnäytetyössä toimii edellä mainitut säädökset ja kansalliset lainsäädännöt, EU tuomioistuimen linjaukset sekä se, miten niitä on tulkittu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä.

Keskeisimpiä käsitteitä opinnäytetyön tutkielmassa ovat kielletty valtiontuki, valtiontuki, EU:n komission takausasetus, kuntalaki, SEUT-sopimus, valtiontukiviranomainen ja valtioneukisääntely. Näihin käsitteisiin ja käsitteiden merkitykseen valtioneukisääntelyssä palataan tarkemmin tutkimuksen 3 luvussa.

1.3 Tutkimuksen toteuttaminen ja tavoitteet

Tutkimus toteutetaan laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Teoria toimii opinnäytetyön tutkielman päämääränä eli tavoitteena työssä on luoda uutta teoreettista tietoa valtiontuen sääntelynmukaisuudesta kuntatasolla korkeimman hallinto-oikeuden päätösten ratkaisujen avulla. Aineiston analysoinnissa tehdään induktiivista päättelyä eli edetään yksittäisistä havainnoista yleiseen ja pyritään työhön valitun tutkimusmenetelmän avulla paljastamaan tosiasioita korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien ratkaisuiissa esiin nousseiden seikkojen perusteella. Tutkimusmenetelmän avulla saadaan nostettua esille valtioneukisääntelyyn liittyviä korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia perehtymällä oikeuskirjallisuuteen ja -tapauksien sisältöön.

Aineiston kerääminen suoritetaan perehtymällä aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen, komission tiedoksiantoihin sekä annettuihin EU:n tuomioistuimen ja KHO:n päätöksiin. Oikeuskirjallisuus, internet-artikkelit ja aiheeseen liittyvät opinnäytetyöt ovat luomassa näkökulmia, lähestymistapoja ja ratkaisuehdotuksia tutkimukseen. Alustavasti etenkin oikeustapauksien osalta kerätään mahdollisimman monia tapauksia, jotta saadaan yleisempi käsitys aiheen laajuuteen eri oikeusasteissa. Näin on mahdollista saada kattavampi näkemys valtioneukisääntelystä ja

siihen liittyvästä virheellisen menettelyn yleisyydestä sekä valittua tutkimukseen sopivimmat päätökset.

Tutkimuksessa tutkitaan asiaan liittyvien oikeuden päätösten perustelut sekä johtopäätökset ja kuntien päätöksentekoon sisältyvää menettelyä. Oikeuden päätösten tutkimisen tukena on aiheeseen liittyvä oikeuskirjallisuus sisältäen lisäksi mm. asiantuntija-artikkelit ja näiden analysoinnin. Edellä mainittujen aineistojen pohjalta muodostetaan oma tutkimus, joka selvittää syyt virheellisille päätöksille ja mahdollisille menettelyvirheille korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen linjausten mukaisesti.

Edellä mainittujen, esiin tuotujen aineistojen, tutkimustapojen ja suunnitelmien mukaan pyritään selvittämään ja luomaan oma tutkielma EU:n valtioneuvoston päätöksistä ja sääntelymenettelyn mukaisesta toiminnasta kuntatasolla. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien perusteella perehdytään kuntien EU:n valtioneuvoston päätöksien sääntelymukaisuuteen ja selvitetään niitä asioita, jotka kuntien menettelyssä ovat johtaneet valtioneuvoston päätöksien rikkomukseen ja mahdollisiin rikkomusseuraamuksiin.

Päätavoitteena on tuottaa kunnille hyödyllistä tietoa valtioneuvoston päätöksistä ja sääntelymenettelyn oikeaoppisesta tulkinnasta, pohjautuen korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä olleisiin tapauksiin. Tällä tavalla kunnat saavat kokonais kuvan tutkielman avulla siitä, mitkä ovat korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset asiaan liittyen ja minkälaiset ratkaisut kuntien aikaisemmissa menettelyissä ovat johtaneet virheelliseen toimimiseen sääntelymenettelyssä.

1.4 Tutkimuskysymykset

Päätutkimuskysymykseksi opinnäytetyössä muodostui: Miten määritellään kunnan valtioneuvoston päätöksien sääntelymukaisuus korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien ratkaisuissa ja miten se tulee ottaa huomioon kuntien päätöksentekomenettelyssä. Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi tullaan opinnäytetyössä käyttämään apuna muutamaa alatutkimuskysymystä, joiden kautta pystytään täydentämään ja vastaamaan paremmin päätutkimuskysymykseen.

Ensimmäisenä alatutkimuskysymyksenä tutkimuksessa on: Mitkä ovat korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia valtioneuvoston päätöksiin liittyen ennakkopäätösten ja vuosikirjapäätösten perusteella kuntien päätöksenteossa?

Toisena alatutkimuskysymyksenä tutkimuksessa on: Mitkä ovat EU tuomioistuinten yleisiä linjauksia koskien valtioneuvoston päätöksiin esitettyjä oikeuskysymyksiä koko Euroopan unionin tasolla ja kuinka ne on otettu huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätösten teossa?

Kysymysten avulla saadaan muodostettua tarkempi raja-alue opinnäytetyön aiheeseen ja pystytään keskittämään tutkielman muodostaminen oikeisiin kohdealueisiin. Onnistunut vastaaminen tutkimuskysymyksiin vaatii kokonaisuuksien ymmärtämistä ja hahmottamista eri asioiden toisiinsa kytkeytymisestä, sekä niiden välisistä suhteista.

2 Kuntalain määräykset kunnan toimialasta ja toiminnasta

Opinnäytetyössä kunnan toiminta ja sitä koskevat määräykset on tunnettava hyvin, jotta tutkielma saadaan muodostettua kestävästä teoriapohjasta. Tästä syystä tutkielman teoriaosassa vaikuttaa suuresti kuntalaki ja sen sisältö kunnan toiminnan arvioinnissa.

2.1 Kuntalain 7§ kunnan toimialasta

Kuntalain sisällöllä määritellään tarkemmin kunnan toimialasta ja siitä, mitkä tehtävät kuuluvat kunnan itsensä hoidettavaksi. Kunnan on oman itsehallintonsa nojalla hoidettava kunnalle valikoidut tehtävät sekä järjestettävä sellaiset tehtävät, jotka sille erikseen on laissa säädetty⁴. Silloin kun kunnan toimialasta on säädetty yleislausekkeella, tekee yksittäisissä tapauksissa korkein hallinto-oikeus ratkaisun siitä, kuuluvatko tehtävät kunnalle määritellyyn toimialaan ja täten kunnan itsensä hoidettaviksi⁵.

⁴ Kuntalaki 2015, 7§ Kunnan tehtävät

⁵ Harjula & Prättälä, 2015, s. 161-162

Määriteltäessä kunnalle kuuluvaa toimialaa ja toimialan sisältöä on otettava huomioon hallinnon yleiset oikeusperiaatteet asiassa. Hallintolain 6.§:ssä säädetään tarkemmin näistä mainituista kunnan toimialaan liittyvistä oikeusperiaatteista.⁶ Hallintolaissa todetaan, edellä mainitun 6§:n mukaisesti, että toimivan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, minkä lisäksi toimivaltaa on tapauksissa käytettävä vain lainmukaisiin tarkoituksiin ja toimiin.

Viranomaisen toiminnan on oltava tasapuolista ja toiminta on suhteutettava siten, että se on mittakaavaltaan mahdollisimman oikea tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi toimien on pyrittävä suojaamaan oikeutettuja oikeusjärjestyksen määrittelemiä odotuksia⁷. Oikeuskäytännössä näiden edellä mainittujen periaatteiden lisäksi on katsottu vakiintuneiksi periaatteiksi myös tehtävää koskeva yleishyödyllisyys, yksityiseen tukemiseen liittyvä kielto, tehtävän paikallisuus, hallintoa koskeva toissijaisuus ja spekulatiivisen toiminnan kielto sekä työnjako toisten viranomaisten kanssa.⁸ Yhdenvertaisuus eli yksityisen tukemisen kielto perustuu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen 2 momenttiin.⁹

Kunnalle on tämän edellä mainitun yhdenvertaisuusperiaatteen pohjalta johdettavissa toiminta ja siihen liittyvä kielto, joka estää kuntaa antamasta taloudellisia tai muita siihen rinnastettavissa olevia tukia ilman siihen oikeuttavia erityisiä perusteita. Erilainen kohtelu kunnan puolelta on kuitenkin mahdollista silloin, mikäli kyseinen kohtelu pystytään perustelemaan yleisiin asiallisiin syihin vetoamalla. Perusteettomasti tuensaajia ei tukea myöntävässä tilanteessa saa kuitenkaan asettaa keskenään erilaiseen, toisistaan poikkeavaan asemaan.¹⁰

Markkinat toimivat parhaiten silloin, kun toimijat ovat keskenään tasavertaisessa asemassa toisiinsa nähden, eli toisin sanoen markkinoilla vallitsee kilpailuneutraliteetti. Markkinoilla tapahtuvaa kilpailuneutraliteettia vaarantavia asioita pyritään ehkäisemään kuntalailla ja erityisesti kuntalain 15 luvun sisältämillä säädök-

⁶ Harjula & Prättälä, 2015, s. 163

⁷ Hallintolaki, 6.6.2003/434

⁸ Finlex, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 2.2.2 kunnan toimiala

⁹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 163-164

¹⁰ Harjula & Prättälä, 2015, s. 171

sillä. Näillä 15 luvun säädöksillä osaltaan varmistetaan myös EU:n valtiotukisäännösten noudattamista. Lisäksi säädetään EU-säännöksiä tarkempia ja säädellympiä rajoituksia koskien kunnan alueen elinkeinoelämän ja sen toimivuuden tukemista. Tilanteessa, jossa tämän kaltaiset tapaukset ovat oikeuden käsittelyssä, voidaan kunnallisvalituksen osalta vedota suoraan kuntalain vastaisuuteen tai siihen, että EU:n valtiotukisäännöksiä ei ole noudatettu.¹¹

Kunnan toiminnassa ja käsitelläkseen toimimista ilman yhtiöittämistä kilpailutilanteessa markkinoilla, kilpailu- ja kuluttajavirasto omalta osaltaan valvoo kunnan yhtiöittämisvelvollisuutta ja sen toteutumista kilpailutilanteessa. Lisäksi kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kunnan toimintaan liittyvää hinnoittelua¹². Mietittäessä kunnan suorittamaa elinkeinon harjoittamista ja elinkeinotoimintaan osallistumisen rajoja on kunnan toimialasäännös¹³ vaikuttamassa suuresti asiaan liittyvässä määrittelyssä. Mainittu toimialasäännös muun muassa määrittää sisällöllään esimerkiksi sen, mitä toimintaa kunta voi omalta osaltaan harjoittaa tilanteen sallittavuuden puitteissa. Kunnan toiminnassa ydinalueeksi luetellaan hyvinvointipalvelujen turvaamisen ohella alueella tapahtuvan elinkeinoelämän ja siihen vaikuttavien yleisten edellytysten luominen kunnan hallintoalueella¹⁴.

Mikäli kunta toimii alueellaan elinkeinonharjoittajana, sovelletaan kunnan harjoittamaan toimintaan yleistä kilpailulakia. Kilpailutilanteessa kunnan toimiessa markkinoilla mahdollisessa monopoliasemassa on kunnan valittava omissa toimitissaan sellaiset toimintatavat ja ratkaisut, jotka eivät johda kunnalla olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön ja tätä kautta uhkaa kilpailutilanteen kilpailuneutraliteettia.¹⁵

¹¹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 173

¹² Harjula & Prättälä, 2015, s. 174

¹³ Kuntalain 7 § 1 momentissa viitataan tehtäviin, joita kunta oman itsehallintonsa perusteella hoitaa. Lain 1 §:n 2 momentin perusteella kunnan pitää edistää omien asukkaiden hyvinvointia, sekä alueensa elinvoimaa. Kunnan tulee järjestää kuntalaisille palvelut siten, että ne on järjestetty taloudellisesti, sekä sosiaalisesti ja lisäksi ympäristön kannalta kestäväksi katsotulla tavalla. Näiden yleisten kunnan toimialaan liittyvien säännösten tulkintaperiaatteet on katsottu vakiintuneiksi. Keskeisimpänä lähtökohtana näin ollen on, että kunnan tulee palvella toiminnassaan kuntalaisten yhteistä asiaa. (Mononen, 2017, Kuntaliitto.fi)

¹⁴ Harjula & Prättälä, 2015, s. 177

¹⁵ Harjula & Prättälä, 2015, s. 176

Kuntien toiminnan on yleisesti katsottuna oltava markkinoilla tasa-arvoisessa asemassa kilpailijoihin nähden, eikä edellä mainittu määräävän markkina-aseman omaaminen kunnan puolelta saa johtaa siihen, että kunta toimisi kyseisillä markkinoilla paremmilla ehdoilla verraten yksityisiin kilpaileviin toimijoihin. Tarkemmin tästä kuntien toiminnasta markkinoilla ja siihen vaikuttavista asioista säädetään kuntalain 15 luvun sisällöllä, jota käsitellään työssä jäljempänä.

Kuntien elinkeinotoiminnan harjoittaminen on yleisesti katsottuna perustunut sellaiseen toimintaan, joka palvelee kunnan alueen asukkaita yleisesti.¹⁶ Tällaisen toiminnan harjoittamisen tapahtuessa markkinoilla käynnissä olevassa kilpailutilanteessa on kunnan yhtiöitettävä toimintansa. Kunnan markkinoilla toimiminen voi olla myös voittoa tuottavaa tai ainakin siihen pyrkivää liiketoimintaa. Vaikka kunta harjoittaisikin markkinoilla toimiessaan voittoa tekevää liiketoimintaa, pitää asiassa huomioida se, että pelkästään voiton tavoitteluun pyrkivän liiketoiminnan harjoittaminen ei kuulu lähtökohtaisesti kunnan yleiseen toimialaan. Tähän vedoten on sekä teollinen että kaupallinen toiminta jätetty yleisellä tasolla kunnalle kuuluvan toimialan ulkopuolelle.¹⁷

Kunnan toimialasta puhuttaessa toimialaan voi sisältyä myös tietyssä määrin osakkeiden omistaminen. Nykyään kunnan omistamista osakesijoituksista on suurin osa pörssiosakkeiden muodossa. Osakkeet voivat olla kunnan itsensä omistuksessa joko suoraan tai rahasto-osuuksien muodossa. Kunnan yleistä toimialaa koskevat ja sitä ohjaavat säädökset eivät sellaisenaan suoraan ole edellä mainittuun sijoitustoimintaan sovellettavissa. Tällaisissa tilanteissa sijoitustoimintaan varten on erotettava toimialaan itsessään liittyvä sijoittaminen ja kassavaroihin liittyvä sijoittaminen.¹⁸

Kuntien sijoitustoimintaan varten on hallitus tehnyt omassa esityksessään (HE 46/2001) selventävän eron toimialasijoituksien ja muiden kaltaisten sijoitustoimintojen välille.¹⁹ Tässä nimenomaisessa yhteydessä toimialasijoituksilla tarkoitetaan sen kaltaisia sijoituksia ja sijoittamista, joilla pyritään edistämään kunnan

¹⁶ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 281

¹⁷ Harjula & Prättälä, 2015, s. 179

¹⁸ Harjula & Prättälä, 2015, s. 180

¹⁹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 181

toimialaan liittyviä ja sitä tukevia päämääriä, joista esimerkkinä voidaan mainita muun muassa työllisyyden parantaminen.²⁰

Kunnan yleisen toimialan lisäksi kuuluu kunnan toimintaan myös yrityksille annettavan tuen jakaminen säännösten mukaisten edellytysten täyttyessä. Kunnan alueella tapahtuvassa yritystoiminnan tukemisessa voidaan lähtökohtaisesti erottaa yritystoiminnan yleisten edellytysten parantamiseen kuuluvat toimenpiteet ja välittömän tuen antaminen yksittäiselle yritykselle²¹. Elinkeinoelämään liittyvien yleisten toimintaedellytyksien luomisen ja parantamisen katsotaan yleisesti kuuluvan kunnan toimialaan. Laajemmasta näkökulmasta asiaa katsottuna kunnan toiminta pyrkii kokonaisuudessaan palvelemaan elinkeinoelämää ja parantamaan kunnan alueen kansallista sekä kansainvälistä kilpailukykyä²².

Edellä mainitun kunnan yrityksille jakamien tukien antamisessa on lisäksi otettava huomioon tukiin ja niiden jakamiseen liittyvät EU:n valtiontukisäännökset, jotka ohjaavat ja rajoittavat yrityksille valtion varoista jaettavia tukia. Välittömän tuen kunta voi myöntää alueella toimivalle elinkeinonharjoittajalle edistääkseen sellaisia tarkoituksia, joita kunta voisi myös omalla yritystoiminnallaan edistää²³.

Kunnan toiminnassa yritystoiminta ja yritystoiminnan tukeminen kuuluu kunnan tehtäviin vain erityistilanteissa ja silloinkin edellä mainitun kaltaisen tehtävän tekemiselle on oltava perustellut syyt. Julkisista varoista myönnettävä tuki voi aiheuttaa pahimmillaan kunnan toiminnalle vahinkoa, eikä kunnan tehtäviin kuulu liiketoimintariskin ottaminen. Mahdollisen poikkeuksen toimintaan mahdollistavat alueen perusinfrastruktuuriin ja sen toimivuuteen liittyvät tehtävät.²⁴

EU:n kilpailulainsäädännön sisältö ei yleisellä tasolla pyri vaikuttamaan, muuttamaan tai rajoittamaan tulkintaa kunnan yleiseen toimialaan liittyvistä tehtävistä. Sisällöltään säädäntö kuitenkin edellyttää, että EU:n alueen ja sen markkinoilla toimivien elinkeinoharjoittajien toimintaedellytykset ovat samankaltaiset toisiinsa

²⁰ Harjula & Prättälä, 2015, s. 181

²¹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 181

²² Kuntaliitto, Neljä kunnan toimialaa koskevaa päätöstä 2017

²³ Harjula & Prättälä, 2015, s. 181

²⁴ Kuntaliitto, Neljä kunnan toimialaa koskevaa päätöstä 2017

nähdessä kilpailuneutraaliteetin mahdollistamiseksi.²⁵ Kilpailutilanteessa kunnan toimiminen markkinoilla ja kuntalain 7§:n mukaisen tehtävän harjoittaminen mahdollistetaan kunnan toiminnan yhtiöittämisen kautta noudatellen kuntalakia ja sen 126 §:n sisällön määräyksiä asiassa²⁶.

Opinnäytetyön tutkielman kannalta merkittävin huomio kiinnittyy EU:n valtiontukisäännöksiin. Mainitut valtiontukisäännökset ovat omalta osaltaan rajoittamassa kuntien käyttämää harkintavaltaa, kun ollaan päättämässä yritystuen jakamisen ehdoista ja tuen muodoista. Valtiontukisääntelyyn liittyvät ja siihen liitettävät tuet eivät saa olla kilpailua vääristäviä. Tuet eivät myöskään saa vaikuttaa EU-alueen markkinoihin, eikä myönnetty tuki saa olla valikoivaa.

Kuntalain 15 luvun sisältö säännöksillään selkeyttää kunnan EU:n valtiontukiin liittyvää sääntelyä ja tuen antamisen mahdollisuuksia, mutta samalla säännökset osaltaan rajoittavat kuntien antamien takausten ja vakuuksien antamista yrityksille. Kuntalaki ei ole muuten rajoittamassa muita yrityksiin liittyviä tuki- tai tukemisen muotoja. Kuntien omia mahdollisuuksia harjoittaa toimialaansa kuuluvan toiminnan eri muotoja yritystoiminnan tukemisessa on yksityiskohtaisemmin säännelty kuntalain 15 luvussa.²⁷

2.2 Kunnan toiminta markkinoilla kuntalain 15 luvun mukaisesti

Kunnan toimimista, taloudellisen toiminnan harjoittamista tai kilpailemista yksityisten yritysten kanssa samoilla sisämarkkinoilla ei kuntalaissa tai kilpailulaissa erikseen kielletä tai estetä. Näiden lakien tarkoituksena on yleisellä tasolla aikaan saada julkisten ja yksityisten elinkeinoharjoittajien välille neutraalit, tasa-arvoiset kilpailuolosuhteet markkinoilla toimiessa. Kilpailulain mukaisen sääntelyn tarkoituksena on suojata markkinoilla tapahtuvan terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä yksityisen ja julkisen puolen toimijoiden välillä.²⁸ Esimerkiksi neutraaliteettisäännösten perusteella annettava suojaa yksittäiselle yritykselle julkisen

²⁵ Kuntaliitto, Neljä kunnan toimialaa koskevaa päätöstä 2017

²⁶ Kuoppamäki, 2018, s. 62

²⁷ Harjula & Prättälä, 2015, s. 182

²⁸ Kuoppamäki, 2018, s. 40

puolen toimijoiden kilpailua vastaan ei kuulu kilpailulain mukaisien sääntelyiden tarkoituksiin²⁹.

Kuntalaki viittaa lain 15 luvun säännöksillään käsitteeseen kilpailutilanne markkinoilla. Yleispätevää määrittelyä kyseiselle käsitteelle ei lain mukaan ole kuitenkaan olemassa, joten kuntalain sisällössäkään tätä ei tarkemmin ole määritelty. Tästä syystä kuntalain mukaisesti, kunnan toimintaa arvioitaessa, joudutaan jokainen erilainen tapaus tutkimaan yksittäisenä tapauksena, jotta saadaan selvitettyä, toimiiko tai onko kunta toiminut markkinoilla kilpailutilanteessa.³⁰ Kilpailutilanteessa markkinoilla toimimalla, on kyse taloudellisen toiminnan harjoittamisesta³¹ ja tällaiseen toimintaan sovelletaan lain ja oikeuskäytännössä vakiintuneen käytännön mukaisesti EU:n valtiontukisäännöksiä.

Tutkittaessa ja verrattaessa kunnan taloudelliselle toiminnalle ja elinkeinotoiminnalle asetettuja edellytyksiä huomataan edellytysten olevan pääasiallisesti lähes samankaltaisia keskenään kunnan toimintaa liittyvien edellytyksien osalta. Erottavana tekijänä näiden toimintojen välillä on, että taloudelliselta toiminnalta tai sen toteuttamiselta ei tilanteessa edellytetä kaikkien niiden kriteerien täyttymistä, joita elinkeinotoiminnalta vaaditaan.³²

EU:n valtiontukisääntöjä noudattamalla voidaan kunnan toiminnassa osaltaan yritystoimintaa ja sen suorittamista tukea. Valtiontukiin liittyvän säännösten noudattamisessa on meneteltävä erityisen huolellisesti ja valtiontukia koskevissa tuen myöntämisissä on otettava huomioon sen soveltamiseen vaikuttavia ja sisältyviä asioita, kuten valtiontukisäännökset ja SEUT artikloiden edellytykset onnistuneen menettelyn mahdollistamiseksi. Valtiontukia koskevan säännösten mukaisilla tulkinnoilla ja ohjeistuksilla on katsottu, että valtiontuki voi olla sisä-

²⁹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 834

³⁰ Harjula & Prättälä, 2015, s. 835

³¹ Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan kaikki sellainen toiminta, jossa niin tavaroita, kuin palveluita tarjotaan yleisesti markkinoilla. Yrityksiksi puolestaan tulkitaan taloudellista toimintaa tekevät yksiköt riippumatta edellä mainittujen yksiköiden oikeudellisesta muodosta, niiden rahoitustavasta tai tavoitteesta luoda taloudellista voittoa. Myös julkisyhteisön katsotaan olevan yritys, mikäli se teettää taloudellista toimintaa. (TEM Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet 2016, s. 5)

³² Harjula & Prättälä, 2015, s. 835

markkinoille soveltuvaan silloin, kun kyseisellä tuella tuetaan alueella yleistä taloudellisen puolen kehitystä sekä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkemmin määritellyjä tavoitteita³³.

Valtiontukiin ja niihin liittyviin säädöksiin on Euroopan komissio antanut säädöksissään yksityiskohtaista ohjeistusta. Ohjeistus liittyy nimenomaan tukien ja niiden myöntämisen sallittavuuteen. Komissio ja EU:n tuomioistuin ohjaavat tekemillään päätöksillä yrityksille myönnettävien tukien oikeanlaista myöntämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion tasolla toimivat viranomaiset eivät pysty ilman komission hyväksyntää myöntämään tietynkaltaisia yritystukia.

Toimiessaan tukea myöntävänä tahona kunta toimii myös tilanteessa valtiontukiviranomaisena³⁴. Tällöin kunnan tehtävänä on varmistaa, että tukia koskevat ja siihen liittyvät päätökset on tehty säädösten mukaisesti ja oikeassa järjestyksessä. Tukiviranomaisena toimiessaan sisältyy kunnan tehtäviin myös selvittämisvelvollisuus tuen myöntämiseen liittyen. Lisäksi tukiviranomaisen on toimissaan selvitettävä, sisältääkö mainittu suoritettava toimenpide valtiontukea ja liittyykö valtiontukeen ilmoittamisvelvollisuus EU- komissiolle.³⁵

Valtiontukia ja niiden myöntämistä koskevassa prosessissa suurimman vastuun myöntämistä koskevasta toiminnasta ja asian oikeanlaisen sekä säädösten mukaisen toiminnan suorittamisesta kantaa valtiontukiviranomaisena tapauksessa toimiva taho. Tukea saavan yrityksen on kuitenkin kannattavaa varmistaa omalta osaltaan, onko viranomaisen kyseiselle yritykselle myöntämä tuki valtiontukisääntöjen mukaista³⁶. Mikäli valtiontuki onkin yritykselle väärin perustein myönnetty, toisin sanoen kielletty valtiontuki, voi tuen saanut yritys joutua takaisinpe-

³³ Harjula & Prättälä, 2015, s. 836

³⁴ Tukiviranomainen on lain 429/2016 määrittelyssä valtion viranomaisista se, jonka tehtäviksi lainsäädännön tulkinalla tukeen liittyvät asiat on katsottu kuuluvaksi. Tukiviranomainen voi myös olla sellainen yhteisö tai säätiö, joka myöntää tukiviranomaisen puolesta tuen tilanteessa. EU:n valtiontukilainsäädäntöön liittyen, säädäntöä kuitenkin sovelletaan kaikkien julkisten tahojen (kuntien, kuntayhtymien tai maakunnan liittojen) toteuttamiin sellaisiin toimenpiteisiin, joissa yritykselle annetaan jonkin muotoista taloudellista tukea tai etua. (TEM Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet 2016, s. 13)

³⁵ Harjula & Prättälä, 2015, s. 839

³⁶ Harjula & Prättälä, 2015, s. 839

rinnän kohteeksi ja palauttamaan kyseisen tuen mahdollisine korkoineen. Avustukseen liittyvien korkojen kertyminen alkaa siitä päivästä, joka on ollut avustuksen viimeinen maksupäivä³⁷.

Koska tämän tutkielman ratkaisua lähdetään toteuttamaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen tutkimisen kautta, tulee ottaa huomioon mihin KHO on tapauksien päätöksiä ratkaisuihin kiinnittänyt huomiota ja kuinka laaja oikeus KHO:lla on tarkastella käsiteltävänä olevia valtiontukiin liittyviä päätöksiä. Käsiteltäviksi tulevista tapauksista on tuomioistuimilla toimivallallaan oikeus käsitellä lähtökohtaisesti aiheesta vaan valittajan esittämiä valitusperusteita koskevat asiat ja niiden sisältö.

Tuomioistuimen päätöksenteon toimivaltaa voidaan tietyissä tilanteissa rajoittaa. Esimerkiksi kunnallisvalituksia koskevissa tapauksissa on tuomioistuimen toimivaltaa rajoitettu siten, että tapausta voidaan käsitellä tuomioistuimessa vain valittajan esiintuomien valitusperusteiden sisältämältä osalta. Tilanteissa missä kunnan tekemästä päätöksestä on valitettu kuntalain vastaisena, on tuomioistuimen tutkittava tällöin kunnallisvalituksen yhteydessä, onko valtiontukiviranomaisena tapauksessa toiminut kunta noudattanut ja täyttänyt sille kuuluvat velvollisuudet, mikäli valittaja nimenomaisesti kyseisellä perusteella vaatii päätöksen kumoamista.³⁸

Kunta pystyy toiminnassaan myöntämään helpotuksia yrityksille, mutta tehtävän harjoittamisessa on otettava huomioon sille laissa säädetyt rajoitukset. Kunnan joko myöntäessä lainaa, antaessaan takauksia tai muun kaltaisia vakuuksia, tulee kunnan menetellä toiminnassa siten, ettei se vaaranna kunnan itsensä kykyä suoriutua kunnalle laissa säädetyistä tehtävistä.³⁹

Esimerkkinä tällaisesta kunnan kykyä vaarantavasta toiminnasta on lainan, takauksen tai vakuuden myöntäminen siten, että siihen sisältyy suuri taloudellinen riski myöntäjän, eli tällaisessa tapauksessa kunnan osalta. Edellä mainitun kal-

³⁷ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 3

³⁸ Harjula & Prättälä, 2015, s. 841

³⁹ Kuntalaki 129§, 2015

taisissa tilanteissa on huolehdittava siitä, että kunnan edut tulevat tarpeeksi turvatuiksi riittävän kattavien vastavakuuksien avulla.⁴⁰ Huomioitavaa tilanteessa on lisäksi se, että jos joku edellä mainituista toimista on rinnastettavissa valtiontukiin, on kunnan otettava asiaan liittyen lisäksi huomioon SEUT-sopimuksen eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan säädökset valtiontukiin liittyen.

3 EU:n valtiontukisääntely

3.1 Valtiontuen käsite ja kielletty valtiontuki

Valtiontuki itsessään on niin laaja käsite, että sitä on vaikea selittää tarpeeksi rajatusti ja yksityiskohtaisesti. Siksi valtiontukeen liittyvät toimet jättävät tapauksissa päätöksiä tekeville tulkintavaraa.⁴¹ Oikeuslakikirjallisuuteen ja valtiontukisääntelyyn tutustuessaa rakentuu yleiskuva siitä, miten valtiontukikäsite on yleisesti ottaen tiivistetty. SEUT 107(1) artiklan avulla valtiontuen käsitettä pystytään avaamaan laajimmin ja tutkimuksen tarkkuuden varmistamiseksi käytetään artiklan mukaista määritelmää.

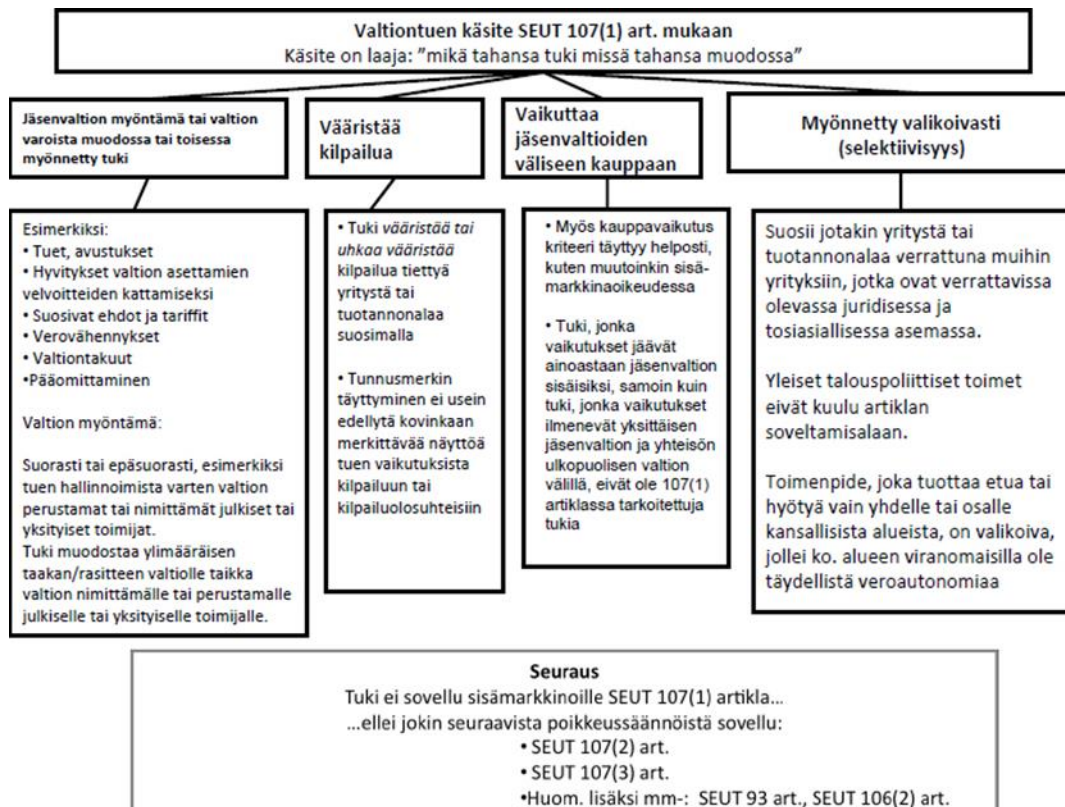
Valtiontuen arvioimiseksi ja arvioinnissa toimintaan liittyen EU:n tuomioistuin ja komissio käyttävät markkinataloussijoittajanperiaatetta, jotta voidaan mitata julkisen tahon toiminnassa se, onko tapauksissa toimittu markkinaehtoisesti siten kuin yksityinenkin toimija tilanteessa toimisi.⁴² Jotta tuki voidaan lukea valtiontueksi, on tuelle määriteltujen tunnusmerkistöjen täytyttävä jokaisen tuelle ominaisen piirteen osalta. Valtiontuen käsite sekä käsitteelle neljä ominaista edellytyksen piirrettä⁴³, joiden avulla saadaan muodostettua määritelmä hyväksytyn ja väärienlaisen valtiontuen välille on esitetty kuvassa 1.

⁴⁰ Kuntaliitto: Takauksen antamisen edellytykset kunnissa 2017

⁴¹ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 52

⁴² Kuoppamäki, 2016, kilpailuoikeus 1

⁴³ Valtiontueksi määriteltäessä kyseessä oltava valtion toimenpide, sekä valtion omilla varoilla toteutettu toimi. Lisäksi kyseessä olevan toimenpiteen on vaikutettava jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Toimenpiteen kohteen on myös todettava saavan tilanteessa etua, jota muut toimijat eivät saa. Viimeisenä mainitaan, että toimenpiteen pitää vääristää tai uhata vääristävän kilpailua. (Alkio Hyvärinen 2016, s. 44)



Kuva 1. Valtiontuen käsite⁴⁴ (Alkio & Hyvärinen, 2016)

Valtiontuilla tarkoitetaan SEUT 107(1) artiklan mukaisesti julkishallinnon eli valtion, kunnan tai muun vastaavan julkisyhteisön myöntämiä taloudellisia tukia kilpailutilanteessa markkinoilla oleville ja siellä toimiville yrityksille. Sama on todettu myös EY:n tuomioistuimen päätöksessä Saksa v. komissio, EU:C:1987:437.⁴⁵ Neljänä pääpiirteenä mainitulle valtiontuen käsitteelle toimivat tuen kilpailun vääristäminen, tuen selektiivisyys, tuen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaminen ja se, että tuki on joko jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista jossakin toisessa muodossa myönnetty etu⁴⁶.

Valtiontukea koskevaa säännöstä voidaan pitää yleisesti ottaen erittäin monitulkintaisena ja säännös jättääkin sen tulkitsijalle tilanteessa runsaasti harkintavaltaa. Harkintavallan virheellinen käyttäminen, toisin sanoen virheellinen käsitteen

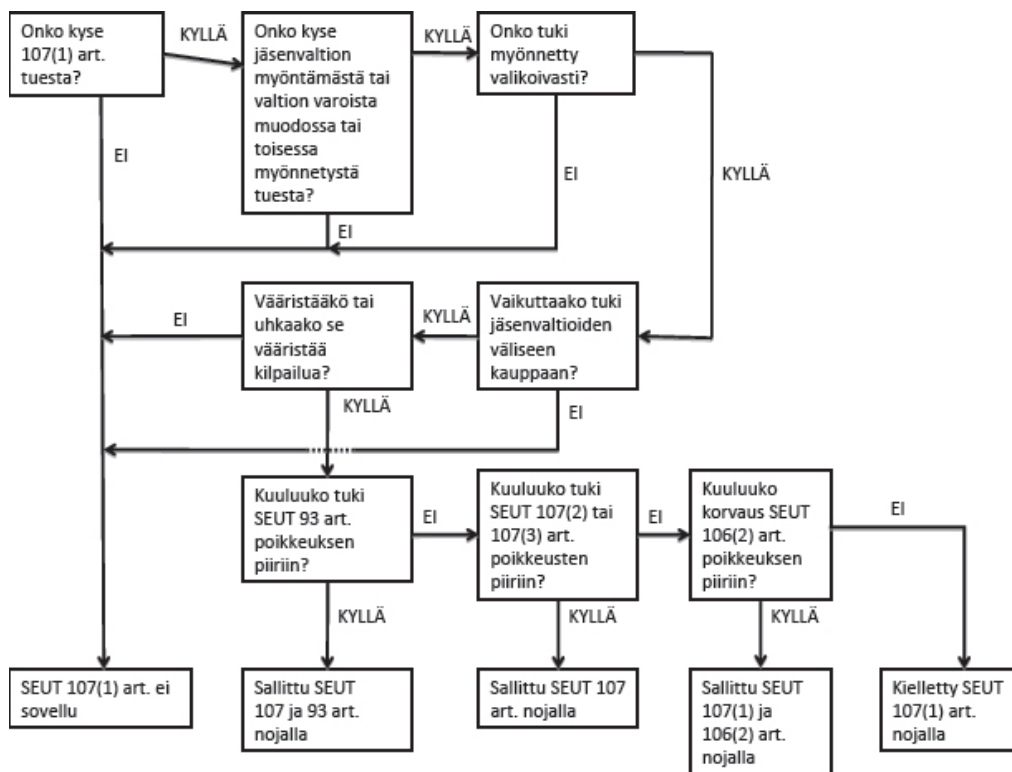
⁴⁴ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 43

⁴⁵ Saksa v komissio, EU:C:1987:437

⁴⁶ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 45

ymmärtäminen, johtaa virheelliseen menettelyyn ja voi tehdä tuesta oikeudettoman, eli kielletyn valtiontuen. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tukeen liittyvän, oikeudenmukaisen harkintavallan arviointi tapahtuu päätöksen tekohetkellä olevien selvitysten pohjalta, kuten on todettu esim. Portugal v. komissio, EU:C:2006:511.⁴⁷

Arvioitaessa SEUT 107(1) artiklan soveltuvuutta jaettavaan tukeen, käytetään tuen analysointiin arviointimenettelyä, jonka perusteella tehdään tukeen liittyvä ratkaisu. Arviointimenettelyn etenemisestä parhaimman käsityksen saa Mikko Alkio ja Olli Hyvärinen Valtiontuet 2016 painoksesta löytyvän kuvan perusteella. (Kuva 2.)



Kuva 2. Arviointimenettely⁴⁸ (Alkio & Hyvärinen, 2016)

⁴⁷ Portugal v. komissio, EU:C:2006:511

⁴⁸ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 80

Kielletyn valtiontukien käsitteen merkitys työssä korostuu etenkin korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta. Kielletyn valtiontukien käsitteen avulla pystytään selittämään, minkälaisia epäkohtia valtiontuessa ja sen myöntämisessä on tapahtunut korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävinä olleissa tapauksissa.

Kielletty valtiontuki voi vaikuttaa suurestikin Euroopan unionin alueen sisäkauppaan, minkä lisäksi tuki voi vaikutuksellaan vääristää myös alueen markkinoita. Näin ollen väärin myönnetty, sisämarkkinoille soveltumaton tuki eli täten kielletty valtiontuki voi olla haitallinen.⁴⁹ Kielletty valtiontuki on markkinoille sopimatonta, valtion tai sen omista varoista myönnetty oikeudetön tuki, jolla on vaikutus yritysten välillä tapahtuvaan kilpailuun, kilpailuneutraaliteettiin ja sisämarkkinoihin. Tukitoimelle ja sen kiellettävyyden määrittelykselle voidaan SEUT 107(1) artiklan perusteella jaotella neljä eri kriteeriä: selektiivisyys, tukitoimen lähde, tuen vaikutus vallitseviin kilpailuolosuhteisiin ja tuen vaikuttaminen jäsenvaltioiden välillä käytävään kaupankäyntiin.⁵⁰ (Katso kuva 1.)

Siihen, minkä muotoista eli missä muodossa kiellettyä valtiontukea voidaan myöntää, on hyvän näkemyksen ja selkeän määrittelyn tarjonnut Marianne Levonperä Pro gradu -tutkielmassaan vuodelta 2018. *Kielletty valtiontuki voi olla suoraa tai epäsuoraa tukemista. Kielletty valtiontuki voi olla esimerkiksi suora rahasiirto, veroetu, edullisempi lainan korko, pääomasijoitus, velkojen anteeksi-anto, vapautus lakisääteisistä maksuista tai omaisuuden myynti markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla – mukaan lukien maa-alueiden ja kiinteistöjen myynti.*⁵¹ Edellä mainitun kaltaisesti on kielletyn kaltaista tukea ja sen esiintymismuotoja tuotu esille Fondia Oy:n verkkosivujen artikkelissa *Kielletyn valtiontukien riski kuntien kanssa toimiessa*⁵².

Kuten edellä todettiin, voi kiellettyä valtiontukea saada ja myöntää melkein missä muodossa tahansa. Tämän takia tätä oikeudetonta tukea ei voi päätellä pelkästään sen perusteella, missä muodossa tai miten tukea on tapauksissa myönnetty, vaan on tutkittava laajasti tapauksen sisältö oikean ratkaisun tekemiseksi. Tässä

⁴⁹ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 74

⁵⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 44

⁵¹ Levonperä, 2018, s. 7

⁵² Fondia, 2010, Kielletyn valtiontukien riski kuntien kanssa toimiessa osa 1

tutkielmassa tavoitteena ei ole kielletyn valtiontuen tai siihen liittyvän virheellisen menettelyn määrittelemine oikeuskirjallisuuden perusteella. Kielletty valtiontuki halutaan ymmärtää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen kautta ja siten selvittää, millä tavalla korkein hallinto-oikeus on omissa, käsiteltävinä olleissa tapauksissaan valtiontukeen liittyen tehnyt ratkaisut valtiontukien edellytysten täyttymisestä.

3.2 Valikoitavuus ja edun saaminen

Luvussa 3.1 kerrottujen neljän valtiontuen ominaispiirteen yhtenä kohtana on tuen valikoitavuus eli selektiivisyys ja edun saaminen. Valtiontuki ei jakaudu markkinoilla oleville yrityksille tasaisesti vaan valtiontuki on julkisyhteisöjen tai valtion, jollekin tietylle yksittäiselle yritykselle antama tuki, jolla on vaikutus kilpailutilanteeseen ja kilpailun tasapuolisuuteen sisämarkkinoilla.

Kyseistä valikoivuuskriteeriä pidetään kirjallisuudessa yleisesti kaikkein hankalimmin arvioitava valtiontukilainsäädäntöön liittyvänä kohtana. Arvioinnin hankaluus johtuu siitä, että valtion suorittamat toimet lähes poikkeuksetta johtavat yritysten erilaiseen kohteluun vaihtelevin tavoin. Valikoivuuskriteerin perimmäisin tarkoitus on lähtökohtaisesti rajata yleiset, politiikkaan liittyvät toimet valtiontukea koskevan arvioinnin ulkopuolelle, vaikka ne vaikuttaisivat sisämarkkinoilla vallitseviin kilpailuolosuhteisiin vääristävästi.⁵³

Oikeuskäytännössä vallitsevan näkökulman mukaisesti valtiontuen selektiivisyyteen liittyvä edellytys täyttyy silloin, kun kyseinen toimi jollakin tavalla suosii tiettyä yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin samalla tuotantoalalla kilpaileviin yrityksiin. Selektiivisyyteen liittyvän toiminnan ollessa SEUT 107(1)⁵⁴ artiklan mukaista ja noudattaen artiklan ohjeistusta on valikoivuus toiminnassa lähtökohtaisesti kyse aina tietyn toiminnan tukemisesta ja ylimääräisen hyödyn antamisesta

⁵³ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 65

⁵⁴ Asiakirja 12008E107 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, konsolidoitu toisinto, SEUT 107(1) Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosi-malla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

kyseisen valinnan kohteelle. Asiassa C-524/14 p Euroopan komissio v. Hanses-tadt Lubeck on komission toimesta esitetty, että toimenpiteen valikoivuutta arvi-oidaan nimenomaan toimenpiteen vaikutuksen kannalta. Valikoiviksi toimenpi-teiksi tulee katsoa sellaiset toimet, joista tilanteessa hyöttyy vain yksi toimiala.⁵⁵

3.3 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus sisämarkkinoihin

Vähäiselläkin valtion myöntämällä taikka valtion varoista myönnettyllä tuella voi olla vaikutusta sisämarkkinoille vallitsevaan kilpailutilanteeseen ja tilanteen neut-raliteettiin⁵⁶. Tilanteessa, jossa jollekin tietylle yksittäiselle yritykselle myönnetään valikoitua tukea, jota toiset yritykset samoilla markkinoilla ja samalla tuotanto-alalla eivät saa, on vaikea ajatella niin, ettei tapahtumassa myönnetty tuki jollakin tavalla parantaisi tuen saajan asemaa vallitsevassa kilpailutilanteessa. Valtiontu-kea koskevan säännöksen avulla saadaan parannettua ja vaikutettua siihen, että pystytään takaamaan tasavertaiset kilpailuedellytykset sisämarkkinoiden kaikilla alueilla yrityksiä välillä.⁵⁷

Kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi vähäisiäkin valtion varoista myönnettyjä tukia yrityksille tutkitaan asiaan liittyvän kokonaisuuden avulla, jotta saadaan selvitettyä tuen vaikutus sisämarkkinoilla vaikuttavaan kilpailutilanteeseen. SEUT 107(1) artiklan mukaan tukea, jonka on todettu vääristävän tai uhkaavan vääris-tävän jäsenvaltioiden kilpailua, sekä kilpailuneutraliteettia tai jos tuen katsotaan olevan sopimaton Euroopan sisämarkkinoille, tulee pitää yleisten linjausten mu-kaan kiellettynä valtiontukena.

Jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin vaikuttamiseksi usein riittää, että tuen-saajana on yritys, joka toimii sellaisilla markkinoilla, joilla tapahtuu jäsenmaiden välistä kauppaa. Edellä mainittuun tilanteeseen ei ole merkitystä sillä harjoittaako yritys itse merkittävää vientiä. Tilanteessa, jossa tuen saaja toimii markkinoilla ainoana toimijana, ei katsota tuen saannilla olevan merkitystä kilpailun vääristy-miseen.⁵⁸ Tuomiossa Italia v. komissio, C-372/97, EU:C:2004:234, kohdassa 44

⁵⁵ EU:n tuomioistuin C-524/14 P, 2016, s. 7

⁵⁶ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 74

⁵⁷ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 20

⁵⁸ Siikavirta, 2007, s. 113

on todettu, että toimenpide voidaan katsoa valtiontueksi ilman, että se konkreettisesti vaikuttaa vääristävästi sisämarkkinoihin.⁵⁹

Kilpailua vääristävällä tai uhkaavalla valtion antamalla tuella on seurauksena se, että kyseisen tuen saaja on tilanteessa nostettu muihin samalla tuotantoalalla toimiviin yrityksiin nähden edullisempaan asemaan, mikä vaikuttaa suoraan kilpailutilanteeseen ja kilpailuneutraliteettiin.⁶⁰ Edellä mainitun kaltaisella tilanteella, jossa jäsenvaltioiden sisämarkkinoilla tapahtuva kilpailu on vääristynyt ja kilpailuneutraliteetti vahingoittunut, on suora vaikutus markkinoihin ja niiden toimivuuteen.

3.4 Valtiontukisääntely (SEUT-sopimus ja komission takausasetus)

Euroopan Unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) on tutkielman teoriaosan ja keskeisimpien käsitteiden määrittelemisessä suuressa osassa. Tutkielmassa hyödynnetään etenkin valtiontukia koskevia sopimuksen 107 ja 108 artikloita, koska näiden pohjalta saadaan yhdessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiensä ratkaisujen kanssa rakennettua kattava teoriapohja. SEUT-sopimus eli Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus kattaa sisällöltään koko Euroopan unionin alueella tapahtuvan toiminnan aina työntekijöistä ja tavaroista valtion myöntämiin tukiin ja niiden säädäntöihin asti.

Valtiontukisääntelyn kokonaisvaltaisemman ymmärtämisen vuoksi on ymmärrettävä myös Euroopan komission toimintaa ja komission tekemän takausasetuksen sisältöä. Euroopan komission tehtävänä on esimerkiksi toimiminen Euroopan parlamentin ja neuvoston sekundaarisen normiston valmistelijana, täytäntöön panevana tahona ja normiston mukaisen toiminnan noudattamisen valvojana⁶¹.

Komission rooli on EU:n lainsäädäntöön liittyvän aloitevallan vuoksi todella merkittävä. SEU 17(2) artiklan mukaisesti lainsäätämisyjärjestyksen näkökulmasta hyväksyttäväksi todettu unionin säädös voidaan antaa ainoastaan nimenomaisesti komission omasta ehdotuksesta, ellei perussopimuksessa ole asiasta erikseen

⁵⁹ EU:n tuomioistuin C-372/97, EU:C:2004:234

⁶⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 75

⁶¹ Raitio, 2013, s. 118

toisin määrätty⁶². Valtiontuissa ja tukien sääntelyssä EU:n komissiolla on eksklusiivinen toimivalta päättää siitä, soveltuuko tapauksissa käsiteltävänä oleva tuki Euroopan sisämarkkinoille.⁶³

Komission takausasetuksessa eli Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina sisältää sen, että miten käsitellään sellaisia valtiontukia, jotka vaativat pelkästä valtiontuesta eriaviä toimintoja. EY:n perustamissopimuksessa avataan asiaan liittyen periaatteita, joita komissio noudattaa tulkitessaan EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklaa valtiontukiin ja niiden käyttämisestä takauksina.⁶⁴

Kunnan myöntämiin lainoihin tai takauksiin on laissa säädetty asiaan liittyvistä ja vaikuttavista oikeusperiaatteista. Nämä oikeusperiaatteet määrittelevät kunnan toiminnassa lainaan tai takaukseen liittyvistä ehdoista, jotka kunnan tulee ottaa huomioon toiminnassaan. Ehdoissa on esimerkiksi määritelty, että kunta ei voi lainaa tai takausta myöntäessään menetellä tapauksessa tai tapauksen käsitelyssä siten, että se vaarantaisi kunnan itsensä kykyä suoriutua sille laissa säädettyistä tehtävistä⁶⁵.

Lainan ja takauksen myöntäminen ei myöskään ole mahdollista, jos tapahtumaan sisältyy kunnan osalta merkittävänä pidettävänä taloudellinen riski. Tällaisissa tilanteissa kunnan etujen täytyy tulla turvatuksi riittävän kattavilla vastavakuuksilla.⁶⁶ Vastavakuuksien kattavuuden ei tarvitse kattaa koko lainan tai takauksen sisältämää riskiä, mutta kunnan oman riskien hallinnan kannalta suurimman osan edellä mainitusta riskistä pitää tulla tapauksessa turvatuksi.⁶⁷

3.5 Valtiontukiviranomainen tuen valvojana

EU komission tehtävänä on valvoa ja vastata EU:n valtiontukisääntöjen mukaisen toiminnan valvonnasta ja päätettävä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. EU

⁶² Raitio, 2013, s. 118

⁶³ HE 56/2016 vp

⁶⁴ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina 2008

⁶⁵ HE 268/2014

⁶⁶ Kuntalaki, 15 luku kunnan toiminta markkinoilla, 129§

⁶⁷ Kuntaliitto, 2017, Takauksen antamisen edellytykset kunnissa

komissio on yhdessä Euroopan Unionin neuvoston kanssa antanut päätöksiä liittyen siihen, miten valtion myöntämiä tukia kuuluu valvoa ja minkälaiset valtiontuet ovat hyväksyttäviä Euroopan sisämarkkinoille. Varmistaakseen tasapuolisen ja oikeanlaisen kilpailutilanteen ja olosuhteet toiminnalle markkinoilla, jäsenvaltiot ovat EU komission ja Euroopan Unionin neuvoston ohjeistuksella valtiontukivalvonnan alaisia.

Valtiontukivalvonnasta vastaa Suomessa valtiontukiviranomainen, jonka tehtävänä on tuki ja tilannekohtaisesti arvioida valtiontuen myöntämiseen liittyviä seikkoja tarkasti ja yksityiskohtaisesti. Valtiontukea sääntelevän lain sisältö mahdollistaa valtiontukiviranomaisen laajan harkintavallan käytön tukiasioiden käsitelystä.⁶⁸ Valtion myöntäessä tukea, viranomaisen tehtäviin katsotaan kuuluvan arviointi siitä, sisältääkö kyseinen tapahtuma EU:n valtiontukisääntöjen määritelmien tarkoittamaa tukea, eli valtiontukea. Valtiontukea sisältävissä tapahtumissa valtiontukiviranomaisen tehtävä on selvittää ja arvioida ennen tuen myöntämistä, onko tuki hyväksyttävää, sekä mahdollisesti tarvittaessa huolehdittava tapahtumaan liittyvästä ilmoitusmenettelystä⁶⁹.

Selkeissä tapauksissa valtiontukiviranomaisen toiminta riittää tuen myöntämiseksi, mutta monimutkaisissa tai erittäin suurien tukien kohdalla on viranomaisen tehtävä tuesta ennakkoilmoitus EU komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta⁷⁰. Mikäli tukeen kohdistuu ennakkoilmoitus EU komissiolle, ei tällaista tukea voida hyväksyä tai lainmukaisesti panna täytäntöön ennen kuin EU komissio on kyseisen asian käsitellyt ja hyväksynyt⁷¹. Komission velvollisuutena on tilanteessa, jossa tietoja mahdollisista sääntöjenvastaisista tuista on tullut ilmi, tutkia asiaan liittyvät tiedot ja käynnistää tehtyyn ratkaisuun liittyen, oikeanlainen menettely.⁷²

⁶⁸ Siikavirta, 2007, s. 190

⁶⁹ TEM, EU:n valtiontukisäännöt 2014, s. 5

⁷⁰ TEM, EU:n valtiontukisäännöt 2014, s. 5

⁷¹ Raitio, 2013, s. 685

⁷² Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999

Valtiontukiin ja sääntelyyn liittyen ilmoitusvelvollisuudesta on komissio vapauttanut vähämerkitykseksi katsotun tuen eli De minimis -tuen. Yleisesti ottaen on katsottu, että De minimis -tuki on suuruudeltaan niin vähäinen, ettei sillä ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä kilpailun vääristymiseen.⁷³ Komissio on antamassaan asetuksessa N:o 1407/2013 todennut, että vähämerkitykselliseksi katsottua tukea ja tuen myöntämisen mahdollistamiseksi ei tarvitse tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle.⁷⁴

Sisämarkkinoille soveltuvaa tukea ja sen päättämistä varten on annettu komission asetus (EU N:o 651/2014) tietynlaisten tukitoimien arvioimiseksi sisämarkkinoille sopiviksi. Tämän asetuksen sisällön pohjalta ja sen säännöksillä tehdään ratkaisut tukiin ja niiden myöntämiseen liittyvissä tapauksissa.⁷⁵

4 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Tässä luvussa käsitellään oikeustapauksia, joissa on käsitelty valtiontukea ja niiden sääntöjen mukaista selvittämistä kunnan päätöksenteossa. Oikeustapauksien käsittely etenee asian analysoinnin kautta eri oikeusasteiden päätöksien ratkaisujen syiden selvittämiseen ja lopuksi korkeimman hallinto-oikeuden linjausten ja perusteluiden esiin nostamiseen. Näin saadaan selvitettyä mahdollisia eroja eri oikeusasteiden tekemissä ratkaisuissa valtiontukeen ja tuen menettelyyn liittyen. Tapahtumat oikeustapauksien taustalla tuodaan esille, jotta saadaan muodostettua lukijalle ymmärrys käsiteltävistä kokonaisuuksista ja niihin johtaneista syistä. Tarkoitus on selvittää korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia tapauksien ratkaisuissa valtiontukia koskien, sekä vastata tutkimuskysymyksiin.

4.1 KHO:2019:86 Salon Kaupunki

KHO:2019:86: *Salon kaupunginhallitus on 17.3.2014 tekemällään päätöksellä (§ 5) hyväksynyt pöytäkirjan liitteen mukaisen esisopimuksen Ekokem Oy Ab:n (jäljempänä myös Ekokem) kanssa lämmön toimittamisesta Salon kaupungin kaukolämpöverkkoon. Esisopimuksen mukaan kaupunki ja Ekokem tekevät pääso-*

⁷³ Business Finland, Tietoa De minimis -tuesta

⁷⁴ KOMISSION ASETUS (EU) N:o 1407/2013

⁷⁵ HE 22/2016

pimuksen lämmön toimittamisesta. Salon kaupunginhallitus on 17.11.2014 tekemällään päätöksellä (§ 481) esittänyt kaupunginvaltuustolle, että se hyväksyy päätöksen liitteen mukaisen sopimuksen lämpöenergian toimittamisesta Ekokemin kanssa ja valtuuttaa kaupunginhallituksen hyväksymään sopimuksen ja sen liitteisiin tarvittavat muutokset sekä sopimusluonnoksen 12.1 kohdan mukaisen sopimuksen lämmöntoimituksen aloitusajankohdasta.⁷⁶

Salon kaupunginvaltuusto on 11.12.2014 tekemällään päätöksellä (§ 123) päättänyt: 1) hyväksyä kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteen mukaisen sopimuksen liitteineen lämpöenergian toimittamisesta Ekokemin kanssa ja 2) valtuuttaa kaupunginhallituksen hyväksymään sopimukseen ja sen liitteisiin tarvittavat muutokset sekä sopimusluonnoksen 12.1 kohdan mukaisen sopimuksen lämmöntoimitusten aloitusajankohdasta. Salon Energiantuotanto Oy on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa vaatinut, että Salon kaupunginvaltuusto 11.12.2014 tekemä päätös (§ 123) kumotaan ja päätöksen täytäntöönpano kielletään. Lisäksi yhtiö on vaatinut, että Salon kaupunki velvoitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut viivästyskorkoineen.⁷⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arviointi

Korkein hallinto-oikeus on omassa oikeudellisessa arvioinnissaan käsitellyt valtiontukea käsittelevän alueen tapauksesta hieman hallinto-oikeutta tarkemmin ja päättänyt ratkaisuihinsa hallinto-oikeuden päätöksestä eriävään lopputulemaan. KHO on omaa arviointiaan pohjannut SEUT-artikloihin ja käyttänyt näiden sisältämää tulkintaa oman päätöksensä tekemisessä.⁷⁸

KHO:n arvioinnin mukaisesti, jotta tapauksessa voidaan katsoa olevan kyse valtiontuen kaltaisesta tuesta, tulee kaikkien 107(1) artiklan mukaiset tuen edellytykset täyttyä Unionin valtiontukimääräysten ja säännösten tilanteeseen soveltamiseksi. Arvioinnissaan KHO on tutkinut näiden mainittujen edellytysten täyttymistä ja tehnyt valituksessa olleisiin valtiontukivalitusperusteisiin liittyen ratkaisunsa.⁷⁹

Oikeustapauksessa KHO:n mukaan, mikäli kysymys on kunnan tekemästä sopimuksesta yksittäisen, tietyn yrityksen kanssa kilpailuttamatta, ei voida sulkea tilanteesta pois mahdollisen valtiontuen olemassaoloa. Koska kunta on tapauksessa, joka saattaa sisältää valtiontukea, tehnyt sopimuksen tietyn yrityksen

⁷⁶ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁷⁷ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁷⁸ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁷⁹ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

kanssa, toimii kunta samalla valtiontukiviranomaisena. Valtiontukiviranomaisen velvollisuuksiin kuuluu omassa päätöksenteossaan noudattaa laillisia menettelyjä sekä selvittää ja huomioida valtiontukisäännösten vaikutus tilanteeseen.⁸⁰

KHO ja HAO ovat päätyneet samaan ratkaisuun siitä, että kaukolämpöä koskevasta hankinnasta tehtyä sopimusta ei olisi pitänyt hyväksyä ennen valtiontukisäännösten soveltuvuuden varmistamista. Toisin kuin hallinto-oikeus, KHO on katsonut, että KHO:n käsiteltävä olevan valituksen kohde, kaupunginvaltuuston päätös (§ 123) ei ilmennä sisällöllään, että Salon kaupunki olisi selvittänyt valtiontukisäännösten soveltumista kyseiseen tilanteeseen vaadittavalla tavalla. Edellä mainitulla perusteella KHO ei ole voinut poissulkea tilanteesta sitä, että Ekokem ei olisi saanut SEUT 107(1) artiklan mukaista taloudellista etua.⁸¹

Arvioidessa unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sitä, onko tapauksessa valtiontukiviranomaisen suorittama toimenpide valtiontukea sisältävää, pitää pystyä määrittelemään onko edunsaaja mahdollisesti saamassa tai saanut sen kaltaista taloudellista etua ja tukea, jota ei normaaleissa kilpailuolosuhteissa olisi mahdollista saada. Lisäksi hankintaan liittyen, olisi KHO:n mukaan pitänyt suorittaa samankaltaisen erittelyn tekeminen, kuin minkä yritys olisi joutunut tekemään normaaleissa markkinaolosuhteissa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti noudattamalla hankintalainsäädäntöön sisältyviä kilpailuttamissääntöjä pystyy valtiontukiviranomainen osoittamaan valtiontukeen liittyvien säännösten sekä määräysten noudattamisen.⁸²

KHO:n mukaan ei myöskään kaupungin ja yrityksen tekemän sopimuksen sisällön perusteella voida rajata pois sitä, että hankinta ja sopimus olisi tullut tapauksessa kilpailuttaa. Arvioinnissa on otettu huomioon edellisten lisäksi se, että hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävään hankintasopimukseen voidaan jou-

⁸⁰ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁸¹ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁸² KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

tua soveltamaan SEUT:n perustavanlaatuisia sääntöjä ja niiden yleisiä periaatteita. Periaatteista erityisesti tapaukseen liitettävänä voidaan KHO:n mukaan pitää yhdenvertaisuusperiaatetta sekä syrjinnän kieltoa ja avoimuusperiaatetta.⁸³

Korkein hallinto-oikeus on tilanteessa katsonut, että kaupunginvaltuuston päätöksessä 11.12.2014 (§ 123) on riittämättömällä tavalla selvitetty sopimuksen mukaisen korvauksen markkinaehtoisuus unionin valtiontukiin liittyvien säännösten ja määräysten edellyttämällä tavalla. Näillä perusteilla ei korkein hallinto-oikeus ole voinut poissulkea, Ekokemin mahdollisen SEUT 107(1) artiklan mukaisen taloudellisen edun saantia. Koska tilanteessa on mahdollisen tukitoimen kohteena ollut yksittäinen yritys, on KHO katsonut, että myös valtiontukisäännöksissä yhtenä neljästä kohtana olevan valikoivuuden edellytys täyttyy.⁸⁴

Valtiontukisäännöksiä kilpailu- ja kauppavaikutuksen edellytystä ei myöskään voida tilanteessa poissulkea, otettaessa huomioon sopimuksen taloudellinen merkitys sekä alalla vallitseva kilpailu. Myös Ekokemin harjoittaman elinkeinotoiminnan laajuus ja laatu, yhdistettynä tilanteessa olevan toimenpiteen taloudelliseen merkitykseen, johtaa siihen, että asiassa ei voida sulkea mahdollisen SEUT 107(1) artiklassa mainitun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista tapauksen ulkopuolelle.⁸⁵

KHO:n valtiontukiin liittyvien perusteluiden ja huomioiden mukaisesti tilanteessa on mahdollista, että kaikki SEUT 107(1) artiklassa määritellyt neljä edellytystä valtiontuen määrittämiselle voivat olla tapauksessa täytettävissä. Tällöin ei kaupunginvaltuuston olisi tullut näihin perusteisiin pohjautuen hyväksyä kaupungin hallituksen päätöstä sopimuksen tekemisestä.⁸⁶

4.2 KHO:2018:29 HUS/Hyvinkää sairaanhoitoalue

KHO:2018:29 *HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunta oli 12.5.2015 tekemällänsä päätöksellä ottanut sen jäsenkuntien järjestämisvastuulla olleet kiireelliset, ennakkoimattomat potilassiirrot sairaanhoitoalueen omaksi toiminnaksi 1.10.2016 alkaen. Päätöksen perusteella kyseisten potilassiirtojen järjestämis- ja*

⁸³ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁸⁴ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁸⁵ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

⁸⁶ KHO, Vuosikirjapäätös KHO:2019:86, 2019

rahoitusvastuu olisi säilynyt Hyvinkään sairaanhoitoalueen jäsenkunnilla ja HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalue olisi tuottanut kyseiset palvelut sairaanhoitoalueen jäsenkunnille.⁸⁷

HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunta oli 12.5.2015 tekemällään päätöksellä lisäksi valtuuttanut sairaanhoitoalueen johtajan kuntien valtuuttamana sopimaan HUS-Logistiikka -liikelaitoksen kanssa kuntien järjestämisvastuulla olleiden kiireettömien potilassiirtojen, niin sanottujen aikatilauskuljetusten, ottamisesta HUS-Logistiikka -liikelaitoksen hoidettavaksi. HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan päätöksen 12.5.2015 perusteella kuntien aikatilauskuljetusten järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi säilynyt Hyvinkään sairaanhoitoalueen jäsenkunnilla, mutta palvelujen tuottaminen olisi siirtynyt HUS-Logistiikka -liikelaitokselle. HUS-Logistiikka -liikelaitos oli osa HUS-kuntayhtymää, johon kuului Hyvinkään sairaanhoitoalueen lisäksi muitakin sairaanhoitoalueita. Hyvinkään sairaanhoitoalueen jäsenkunnat olisivat maksaneet palvelujen tuottamisesta korvauksen HUS-kuntayhtymälle, johon HUS-Logistiikka -liikelaitos organisatorisesti kuului.⁸⁸

9lives Oy, Etelä-Suomen Ensihoito Oy ja Falck Ensihoito Oy ovat päätöksestä tekemässään yhteisessä oikaisuvaatimuksessa vaatineet päätöksen kumoamista sillä perusteella, että päätös tarkoittaa unionin valtioneuvoston vastaisen valtioneuvoston myöntämistä HUS:n sairaankuljetustoiminnalle, päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja päätös on kuntalain ja hallintolain vastainen.⁸⁹

Asiaan liittyvän valituksen myötä on tapaus edennyt käsittelyyn ensin Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä on myös valitettu, jolloin käsittely on siirtynyt korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi osaltaan tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arviointi

Korkein hallinto-oikeus on omassa käsittelyssään tapaukseen ja siihen liittyvään valitukseen todennut, että unionin valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan sellaisiin toimenpiteisiin, jotka täyttävät kaikki SEUT 107(1) artiklan mukaiset määritelmät valtioneuvoston tukien koskien. Aiemmin ratkaistujen oikeustapausten ja unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan KHO on todennut, että myönnetyn tuen ei tarvitse tilanteessa olla valtion myöntämä, minkä lisäksi toimenpide, josta on päättänyt

⁸⁷ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁸⁸ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁸⁹ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

jonkun tietyn jäsenvaltion paikallinen viranomainen, saattaa myös sisällöltään muodostaa SEUT 107(1) artiklan mukaisen valtiontuen.⁹⁰

HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan tekemän päätöksen 12.15.2015 sisällön perusteella on kuntien aikatilauskuljetuksien järjestämisen ja rahoittamisen vastuu säilytetty Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen kuuluville jäsenkunnille ja palveluiden tuottaminen siirretty HUS-Logistiikka -liikelaitokselle. KHO on todennut, että HUS-Logistiikka -liikelaitosta on pidettävä tilanteessa Hyvinkään sairaanhoitoalueen jäsenkuntiin verraten ulkopuolisena toimijana aikataulutuskuljetusten osalta. Koska HUS-Logistiikan voidaan katsoa olevan KHO:n perusteluitten mukaan ulkopuolinen toimija, pitää tapauksessa selvittää aikatilauskuljetuksiin liittyen, onko sairaanhoitoalueen jäsenkuntien aikatilauskuljetuksista maksettu HUS-kuntayhtymälle (jonka kautta HUS-Logistiikka -liikelaitokselle) korvausta, johon voisi sisältyä SEUT 107(1) artiklan mukaista taloudellista etua.⁹¹

Unionin tuomioistuimen päätöksistä on löydettävissä asiaan rinnastettavissa oleva oikeustapaus, josta voidaan soveltaa HUS/Hyvinkään tapaukseen sopivaa kohtaa. Tapauksessa C 399/08 P, Deutsche Post, EU:C:2010:481, unionin tuomioistuimen linjauksen mukaisesti yrityksen, jolla on velvollisuus tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, osalta on tehty täsmennys. Täsmennyksen mukaan valtion toimenpiteeseen ei sovelleta SEUT 107(1) artiklan kohtaa, jos tällaista toimenpidettä tulee pitää korvauksena, jonka voidaan katsoa olevan vastike edunsaajayrityksen suorittamista sen kaltaisista palveluista, jotka johtuvat julkisten palveluiden velvoitteiden täyttämisestä.⁹²

Edellä mainitun perusteella on korkein hallinto-oikeus katsonut, että HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan päätöksissä 12.5.2015 (§ 30) ja 10.9.2015 (§ 54) joihin kohdistuu valituksia, ei ole riittävällä tavalla selvitetty aikatilauskulje-

⁹⁰ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁹¹ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁹² EU:n tuomioistuin, C 399/08 P, Deutsche Post, EU:C:2010:481

tuksista maksettavien korvausten markkinaehtoisuutta. Myöskään asiaan liittyvän hinnoittelun omakustannusperusteisuutta ei ole selvitetty valtiontukisäännöissä tarkoitetulla tavalla.⁹³

KHO on edellä esitetyillä perusteilla todennut, ettei voida pitää poissuljettuna HUS-Logistiikan saamaa mahdollista SEUT 107(1) artiklan mukaista taloudellista etua. Koska tapauksessa on lisäksi tämän mahdollisen tukitoimen kohteena pelkästään yksi yritys, täyttyy tapauksessa myös valtiontukisäännöksissä tarkoitettu valikoitavuuden edellytys. Huomioidessa tapauksessa tapahtuneen järjestelyn taloudellinen merkitys, potilassiirtoalalla käynnissä oleva kilpailu ja valittajayhtiöiden kuuluminen kansainväliseen konserniin, ei voida KHO:n nähden myöskään poissulkea valtiontukisäännöksissä tarkoitettua kilpailu- ja kauppavaikutuksen edellytysten täyttymistä tilanteesta.⁹⁴

Tilanteessa saadun selvityksen perusteella on KHO katsonut, ettei asiasta voida poissulkea HUS-Logistiikka -liikelaitoksen markkinoilla toimimista, valituksenalaisen HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan päätöksen 12.5.2015 teko-
hetkellä ja ettei kysymys tämän perusteella olisi valtiontukisäännöksissä tarkoitusta taloudellisesta toiminnasta.⁹⁵

KHO on edellä mainituilla perusteilla todennut toisin kuin hallinto-oikeus, ettei SEUT 107(1) artiklan mukaisen taloudellisen edun valtiontukiedellytys ole tilanteessa, jossa päätetty Hyvinkään sairaanhoitoalueen jäsenkuntien asiakastilauks-
kuljetuksista HUS-kuntayhtymälle ja välillisesti sitä kautta HUS-Logistiikka -liikelaitokselle maksaman korvauksen osalta poissuljettavissa.⁹⁶

HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan päätöksentekemiseen liittyen on toimittu puutteellisesti valtiontukiin liittyvien säännöksiä noudattamisessa. Lisäksi KHO:n mukaan päätöksiä tehdessä ei olla riittävällä tavalla tehty selvitystä asiaan liittyen maksettavan korvauksen markkinaehtoisuudesta tai hinnoittelun omakustanneperusteisuudesta. Tämän seurauksena ovat päätökset syntyneet

⁹³ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁹⁴ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁹⁵ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁹⁶ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

kuntalain (365/1995) 90 §:n (1375/2007) 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä. HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen päätökset on näiden perusteiden pohjalta kumottava virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, eikä hallinto-oikeuden olisi tullut hylätä asiaan liittyvää valitusta.⁹⁷

4.3 KHO:2015:180 Pudasjärven kaupunginhallitus

KHO:2015:180 *Kaupunginhallitus oli päättänyt merkitä omistamansa kiinteistöyhtiön osakkeita yhteensä 400 000 euron arvosta. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan pääomasijoituksen tarkoituksena oli vahvistaa kiinteistöyhtiön osakepääomaa ja varmistaa rahoituksen järjestyminen hirsisen toimistotalon rakentamista koskevalle kiinteistöyhtiön rakennushankkeelle. Kaupunki oli perustellut kiinteistöyhtiöön tekemäänsä pääomasijoitusta muun muassa sillä, että kaupunki oli mukana hirsirakentamista koskevassa tutkimus- ja kehityshankkeessa ja että kyseisen hankkeen tavoitteena oli saada metsäalan toimijoita asettumaan kaupungin alueelle. Kaupungin omistus hirsitaloja rakentavassa kiinteistöyhtiössä perustui kaupungin pyrkimykseen edistää kaupungin elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä sekä vahvistaa kaupungin tunnettuisuutta metsäalan toimijoiden paikkakuntana. Kiinteistöyhtiön omistaminen ja siihen tehty pääomasijoitus kuuluivat kaupungin toimialaan.*

*Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kaupungin pääomasijoitus omistamaansa kiinteistöyhtiöön voi muodostaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen. Kaupunginhallitus ei ollut kuitenkaan päätöksessään arvioinut kysymystä päättämänsä pääomasijoituksen luonteesta suhteessa unionin valtiontukisääntöihin. Kaupunginhallitus ei ollut arvioinut pääomasijoituksesta päättäessään toimistotalon rakentamishankkeen kannattavuutta ja vuokraustoiminnasta saatavia tuottoja eikä myöskään tekemäänsä pääomasijoitukseen liittyvää tuotto-odotusta.*⁹⁸

korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellinen arviointi

Tapauksessa on kaupunginhallituksessa tehty 7.2.2012 (§ 37) päätös merkitä omassa omistuksessaan olevan yhtiön, Kiinteistö Oy Pudasjärven Hirsikunnan kattavia osakkeita n. 400 000€ :lla. Kyseisen kaupunginhallituksen tekemän päätöksen sisällöllä on osakepääomaan liittyvällä korottamisella tavoiteltu yhtiön osakepääoman vahvistamista. Lisäksi on pyritty varmistamaan tätä kautta rahoituksen varmistuminen tuleviin toimiin, liittyen kahden asunhuoneiston ostoon ja yhtiön toteuttamaan rakennusvaiheeseen. Pudasjärven kaupunginhallitus ei ole

⁹⁷ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2018:29

⁹⁸ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2015:180

kyseisessä päätöksenteossaan tullut arvioineeksi päätöksen sisältämän pääomasijoituksen luonnetta verrattuna unionin laatimiin valtioneuvoston päätöksiin.⁹⁹

Kyseiseen päätökseen ei sisälly KHO:n mukaan selvitystä siitä, onko kaupunginhallitus arvioinut pääomasijoituksesta päätöstä tehdessä toimistotalon rakentamishankkeen kannattavuutta ja vuokraustoiminnasta saatavia tuottoja. Tämän lisäksi arviointia pääomasijoitusten ja niihin liittyvien tuotto-odotusten määrästä ei ilmene kaupunginhallituksen päätöksestä. KHO linjauksen mukaisesti ei tällöin voida ottaa kantaa asiaan, onko kaupunki näistä sijoituksista päätettäessä toiminut yksityisen sijoittajan mukaisella tavalla ja tällä tavalla toimiessa ei Kiinteistö Oy Pudasjärven Hirsikunnas olisi SEUT 107(1) artiklan mukaista taloudellista etua saanut.¹⁰⁰

Pudasjärven kaupunginhallituksen tekemä päätös koskien pääomasijoitusta on ollut tilanteessa vahvistamassa Kiinteistö Oy Pudasjärven Hirsikunnaan kilpailutilanteen asemaa, kun tätä verrataan muihin samankaltaista toimintaa tekeviin yrityksiin. Tähän kaupunginhallituksessa tehdyn päätöksen sisältöön ei kuitenkaan sisälly selvitystä pääomasijoituksesta johtuvasta mahdollisesta vaikutuksesta kilpailun vääristämiseen tai jäsenvaltioiden väliseen kauppaan liittyen. KHO:n linjauksella, kyseisen selvityksen puuttumisen vuoksi ei voida poissulkea kauppa- ja kilpailuvaikutusta koskevien edellytysten täyttymistä.¹⁰¹

Korkein hallinto-oikeus on edellä mainituilla perusteilla kaupunginhallituksen päätöstä koskien todennut, ettei tilanteessa voida katsoa olevan mahdollista poissulkea SEUT 107(1) artiklan tarkoittamia valtioneuvoston päätösten liittyvien edellytyksien olemassaoloa. Tästä syystä KHO on kumonnut kaupunginhallituksen tekemät päätökset 7.2.2012 (§ 37) ja 12.3.2012 (§ 74) virheellisen järjestyksen mukaisella tavalla syntyneenä.¹⁰²

⁹⁹ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2015:180

¹⁰⁰ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2015:180

¹⁰¹ KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2015:180

¹⁰² KHO, Vuosikirjapäätös, KHO:2015:180

4.4 Korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset

Tutkielmaan sisällytetyiden oikeustapauksien käsittelyn pohjalta pystyy tekemään selkeitä johtopäätöksiä niistä asioista, joihin KHO on päätöksiensä tekemisissä kiinnittänyt huomiota ja mitkä virheet kuntien toiminnassa menettelyyn liittyen ovat johtaneet ratkaisujen syntymiseen. Valtiontukea käsittelevissä tapauksissa on otettu kattavasti huomioon KHO:n toimesta tukeen liittyvät unionin tuomioistuimen vakiintuneet oikeuskäytännöt ja SEUT artikloiden sisältämät valtiontuki säännökset. Nämä ovat olleet ohjaamassa KHO:n päätöksentekoon johtaneita ratkaisuja, sekä toimineet suuntaviivan näyttäjinä oikeustapauksien käsittelyssä.

Kaikissa tutkielmassa käsitellyissä oikeustapauksissa on KHO lähtenyt ratkaisemaan valtiontukiin liittyviä asioita liittämällä ne SEUT 107 ja 108 artikloihin, jotta tilanteessa on voitu selvittää mahdollisen valtiontukisäännösten mukaisen oikeudettoman edun mukana oleminen. Kunnan toiminta päätöksentekomenettelyssä ja erityisesti kunnan selvittämisvelvollisuus ja kunnan toimirajoissa pysyminen on ollut tarkastelun kohteena oikeustapauksissa. Lisäksi huomiota on kiinnitetty oikeustapauksien käsittelyssä kunnan päätöksenteon syntymiseen oikeassa järjestyksessä.

SEUT 107 artiklan avulla KHO on tutkinut tapauksiin liittyvien tukien ja etujen edellytysten täyttymistä valtiontuen neljän ominaispiirteen avulla. Mikäli KHO ei ole löytänyt tapauksissa kaikkien edellytyksien täyttämiseksi vaadittavia kohtia käsittelyn aikana, ei KHO ole voinut katsoa tilanteessa olleen kyse valtiontukisäännösten mukaisesta valtiontuesta. KHO:n päätöksissä on edellä mainittuihin SEUT 107(1) artiklan ominaispiirteiden toteamiseksi käytetty esimerkkejä unionin tuomioistuimen vakiintuneista oikeuskäytännöistä ja niiden sisältämistä ratkaisuista. Esimerkiksi valikoivuus ja kilpailun vääristämisen todentaminen oikeustapauksien sisältämissä tilanteissa on pystytty perustelemaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, kun tapauksen käsittelyssä on otettu huomioon unionin päätöksien mukaiset linjaukset.

4.4.1 Kuntien päätöksenteossa havaitut virheet

Tähän tutkielmaan valituissa oikeustapauksissa on ollut kysymys erilaisista tilanteista, joissa kunta on toiminnassaan ollut tekemässä sopimusta tai hyväksynyt sen kaltaisen sopimuksen, josta yksittäinen yritys on hyötynyt. Oikeustapauksista löydetty virheet kuntien päätöksenteossa ja mahdollisen valtiontuen edellytysten tulkinnassa ovat samankaltaisia keskenään oikeustapauksesta riippumatta.

Salon kaupunkia koskevassa oikeustapauksessa oli kysymys kaupungin ja yksittäisen yhtiön välisen sopimuksen tekemisestä, jonka kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt. Sopimus oli tehty tilanteessa kilpailuttamatta ja annettu näin yhtiölle etua toisiin toimijoihin nähden. Tilanteessa virheellisyys kyseisessä menettelyssä johtui siitä, ettei kaupunginvaltuusto toimissaan ollut selvittänyt luotettavalla tavalla sitä, että soveltuvatko valtiontukea koskevat säännökset ja määräykset tapaukseen. Koska asian hallintolainkäyttöön liittyvän järjestyksen arvioimisessa ei myöskään kyseisten säännösten ja määräysten soveltamattomuutta ollut selvitetty, oli KHO todennut edellä mainituilla perusteilla kaupunginvaltuuston päätöksen virheellisesti tehdyksi.

HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen oikeustapauksessa oli alueen lautakunta päättänyt 12.5.2015 tekemällä päätöksellä ottaa alueen jäsenkuntien järjestämistä vastuulla olevat kiireelliset ja ennakkoimattomat potilassiirrot sairaanhoitoalueen omaksi toiminnaksi vuoden 2016 aikana. Päätöksellä oli lisäksi valtuutettu sairaanhoitoalueen johtaja sopimaan kiireettömien kuntien järjestämistä vastuulla olleiden potilassiirtojen antamisesta HUS-Logistiikka liikelaitoksen hoidettavaksi. HUS/Hyvinkään koskevassa oikeustapauksessa oli ollut, Salon kaupunkia koskevan oikeustapauksen tapaan, virheellisyyttä asioiden riittävästä selvittämisestä. Sairaanhoitoalueen lautakunta ei ollut tilanteessa riittävästi selvittänyt päätöksiensä sisällöllään kuljetuksista maksettavien korvauksien markkinaehtoisuutta valtiontukisäännösten edellyttämällä tavalla. Valtiontukisäännösten edellyttämällä tavalla ei ollut myöskään selvitetty asiaan liittyvien hinnoitteluiden omakustannusperusteisuutta.

Tilanteessa HUS-Logistiikka liikelaitoksen toimimista markkinoilla 12.5.2015 tehdyn sopimuksen tekohetkellä ei voitu myöskään tapauksessa toteennäyttää, eikä

näin ollen sulkea pois mahdollista valtiontukisäännösten mukaista taloudellista toimintaa. HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunnan puutteellinen asioiden selvittäminen valtiontukisäännösten edellyttämällä tavalla sekä huolimaton asioiden toteennäyttäminen ovat johtaneet KHO:n tekemässä päätöksessä virheellisessä järjestyksessä tehdyiksi kuntalain (365/1995) 90 §:n 2momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Pudasjärveä koskevassa oikeustapauksessa kaupunginhallitus oli jättänyt arvioimatta, pääomasijoituksesta päättäessään, toimistotalon rakentamishankkeen kannattavuuden sekä vuokraustoiminnan tuotot ja tuotto-odotukset pääomasijoituksista. Näiden puutteellisten tietojen vuoksi KHO totesi, että kunta ei ollut ottanut huomioon markkinasijoittajaperiaatetta ja siksi katsoi, ettei voinut olla varmuutta taloudellisen edun poissulkemisesta.

Tehty päätös oli tapauksessa lisäksi todettu olevan omiaan vahvistamaan kiinteistöyhtiön kilpailuasemaa alueen muihin, samankaltaista toimintaa harrastaviin yrityksiin nähden. Kaupunginhallituksen päätöksen sisällöstä ei ollut käynyt ilmi selvitystä tästä mainitusta mahdollisesta kilpailua vääristävästä ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavasta toimesta.

Koska KHO ei ollut asiaan liittyen saanut muutenkaan selvitystä, ei voitu katsoa kaupunginhallituksen toimen jäävän perustellusti valtiontukisäännösten noudattamisen ulkopuolelle. Kaupunginhallitus oli toiminut tapauksessa virheellisesti hyväksyessään päätöksen ilman tarkempia selvityksiä asiaan liittyvien säännösten liittymisestä tapaukseen.

4.4.2 Tapausten yhteenveto

Riippumatta siitä, minkälainen kysymys valtiontukiin liittyen on, näiden tapauksien pohjalta on analysoinnilla saatu selvitetty kuntien yleisimmät virheet asiaan liittyen. Suurimmat virheet kuntien toiminnassa valtiontukeen ja siihen liittyvässä menettelyssä ovat puutteellinen selvitys valtiontukisäännösten ja määräysten olemassaolosta sekä niiden soveltumisesta päätettävään asiaan. Valtiontukeen liittyvien puutteellisten selvityksien vuoksi tapauksissa on päädytty siihen, että kunnan päätöksenteossa on tapahtunut kuntalain mukainen menettelyvirhe.

Oikeustapausten perusteella voidaan asiaan liittyen todeta, että kuntatasolla ei ole ollut riittävää ymmärrystä siitä, miten ja milloin valtioneukisääntelyä koskevat määräykset ja säännökset tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Vaikka tapauksissa tiedostettaisiinkin valtiontuen olemassaolo, niin kyseisiä valtiontukia ohjaavia määräyksiä tulkitaan väärin suhteessa käsiteltävään asiaan. Kuntien toiminnassa pitäisi päätöksentekoprosessissa perehtyä paremmin käsiteltävänä olevaan asiaan, jotta osattaisiin soveltaa asiassa oikeita määräyksiä ja sitä kautta välttää vääränlaiset tulkinnat ja virheellinen toiminta.

5 Yhteenveto ja pohdinta

Opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia valtioneukisääntelyyn liittyvää kuntien toimintaa ja päätöksentekomenettelyä. Tarkoituksena oli löytää ja tunnistaa kuntien päätöksentekomenettelyssä tapahtuneita virheitä ja puutteita, jotka olivat vaikuttaneet vääränlaisten päätöksiä ja virheellisesti annettun tuen ja edun syntymiseen. Tutkimus toteutettiin valikoimalla korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä olleita oikeustapauksia, joissa valtioneukisääntely ja tuen edellytysten täyttyminen oli ollut korkeimmalla hallinto oikeudella ratkaistavana.

Valtioneukisääntelyyn liittyvä kokonaisuus on erittäin laaja ja sen ymmärtämiseksi pitää hallita kuntalakiin, Euroopan unionin valtioneukisäännöksiin sekä hallintoon liittyvät kokonaisuudet. Kuntien tekemien päätöksiä ja päätöksentekomenettelyjen taustat tuotiin oikeustapauksiä käsittelyssä esille. Näin saatiin rakennettua järkevästi etenevä kokonaisuus ja korkeimman hallinto-oikeuden tekemien päätöksiä läpikäyminen kytkettyä ymmärrettävään yhteyteen. Opinnäytetyössä koottiin useammasta oikeustapauksesta keskeisimmät ja yleisimmät virheet, jotka ovat kunnan toiminnassa johtaneet virheelliseen menettelyyn.

Opinnäytetyön tutkielman oikeanlaisen rajaamisen optimoimiseksi oli mietittävä tarpeeksi rajaava päätutkimuskysymys, joka samalla mahdollistaisi oikean näkökulman tutkimuksen tekemiselle. Opinnäytetyön päätutkimuskysymyksenä oli:

- Miten määritellään kunnan valtioneukisääntelyn sääntelymukaisuus korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä ratkaisussa ja miten se tulee ottaa huomioon kunnan päätöksenteossa?

Opinnäytetyössä saatiin vastattua päätutkimuskysymykseen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien ratkaisuihin oli kiinnitetty huomiota valtiontukien edellytyksien täyttymiseen ja niiden tulkintaan. Lisäksi soveltuvien lainsäädäntöjen oikeaoppinen liittäminen tapauksien päätöksentekomenettelyyn kunnan toimesta oli korkeimman hallinto-oikeuden tapauksien arvioinnissa esillä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien ratkaisuihin kunnan päätöksenteon sääntelynmukaisuutta määriteltiin Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneiden oikeuskäytäntöjen sekä SEUT 107(1) ja 108 artiklan mukaisten säädösten noudattamisella ja osaavalla soveltamisella käsiteltäviin tapauksiin.

Kuntien toiminnassa oli ollut virheellisyyttä valtiontukiin liittyvässä sääntelymenettelyssä pääasiassa siksi, että kunnan tasolla ei ole ollut tapauksissa riittävää ymmärrystä säädösten sisällöstä tai niiden oikeanlaisesta tulkinnasta. Lisäksi säädösten soveltamisen riittämätön selvittäminen johti tapauksissa virheelliseen menettelyyn. Jotta valtiontukisääntelyyn liittyvää päätöksentekoa kuntatasolla voidaan optimoida, on ymmärrettävä SEUT 107(1) ja 108 artikloiden säädösten laajuus ja se, miten niitä sovelletaan oikeaoppisesti käsiteltävään asiaan. Päätöksenteossa on käsiteltävänä olevassa asiassa tehtävä riittävät selvitykset säädöstenmukaisten päätöksentekomenettelyiden varmistamiseksi.

Alatutkimuskysymykset opinnäytetyössä olivat:

- Mitkä ovat korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia valtiontukisääntelyyn liittyen ennakkopäätöksien ja vuosikirjapäätöksien perusteella kuntien päätöksenteossa?
- Mitkä ovat EU tuomioistuimen yleisiä linjauksia koskien valtiontukisääntelyyn esitettyjen oikeuskysymysten osalta koko Euroopan unionin tasolla ja kuinka ne on otettu huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteossa?

Alatutkimuskysymyksiin vastauksien saaminen edellytti opinnäytetyössä kattavaa tutustumista EU tuomioistuimen päätöksiin työssä olevia oikeustapauksia apuna käyttäen. EU tuomioistuimen oikeuskäytäntöjen tutkiskelu ja niistä valtiontukisäädöksiin liittyvien perusteluiden löytäminen ja vakiintuneiden oikeuskäytän-

töjen ymmärtäminen mahdollisti kattavan vastaamisen opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin. EU tuomioistuin peilaa omaa päätöksentekoaan valtiontukea koskevissa oikeustapauksissa vahvasti SEUT 107(1) artiklan mukaisiin määritelmiin valtiontuen oikeanlaisessa todentamisessa. Valtiontuen edellytykset, jotka ovat opinnäytetyössä tarkemmin avattu (Kuva 1.), ovat selkeinä suuntaviivoina ohjeistamassa oikeustapauksiin liittyvien epäselvyyksien todentamisessa, mahdollisten valtiontukien olemassaolon selvittämiseksi EU tuomioistuimen ratkaisussa.

Korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset valtiontukisääntelystä olivat oikeustapauksissa, EU tuomioistuimen tapaan tiukasti sidottuna SEUT artikloiden määritelmiin valtiontuista. SEUT artikloiden mukaisten edellytyksien täyttymisen tarkistaminen, valtiontukisäännösten oikeanlainen noudattaminen sekä riittävä ymmärtäminen ja unionin vakiintuneiden oikeuskäytäntöjen liittäminen kunnan päätöksentekomenettelyssä osaksi päätöksentekoa mahdollistaa onnistuneen valtiontukisääntelyyn liittyvän päätöksentekomenettelyn kuntien tulevilla toimilla. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöjen tutkiskelu ja niistä valtiontukisäädöksiin liittyvien perusteluiden löytäminen ja vakiintuneiden oikeuskäytäntöjen ymmärtäminen mahdollisti kattavan vastaamisen opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin.

Opinnäytetyön tavoitteiden saavuttamiseksi kunnan toiminnan ja sitä säätelevän lainsäädännön ymmärtäminen oli keskeisessä osassa luotettavan tutkimuspohjan rakentamisessa. Oikeustapauksien käsittelyssä nousi esiin tapauksiin kohdistuneita valituksia, jotka liittyivät kunnan toimivallan ylityksiin ja sitä kautta virheellisesti tehtyihin päätöksiin. Oikeustapauksiin peilaten kunnat osaavat pääpääsääntöisesti tulkita hyvin oman toimivaltansa rajoja kuntalain mukaisesti asioiden käsittelyissä. Ongelmaksi päätösten teossa oli muodostunut ymmärrys siitä, milloin kunta tiettyjä etuja antaessaan muuttuu mahdolliseksi valtiontukiviranomaiseksi ja mitkä vastuut kunnalle kyseisessä viranomaisasemassa kuuluvat.

Lähteet

1. Kuoppamäki, P. 2016. Kurssi kilpailuoikeus 1, Aalto yliopisto, https://mycourses.aalto.fi/pluginfile.php/176945/mod_resource/content/1/Kilpailuoikeus%20I%20Aalto%202016%20lyhennetty-2.pdf. s. 198, Luettu 2.10.2019
2. Järvinen, O. 2016. EU:n valtiontukisääntöjen vaikutukset kuntien kiinteistökauppaan ja -vuokraukseen. Insinööriyö. Metropolia ammattikorkeakoulu, maanmittaustekniikka
3. Kuntalaki, 7§ Kunnan tehtävät
4. Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat, Lakimiesliitto: Alma Talent Oy
5. Hallintolaki, 6.6.2003/434
6. Hallituksen esitys, 2014, HE 268/2014
7. Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, Alma Talent Oy, s. 281
8. Kuntaliitto, 2017. Neljä kunnan toimialaa koskevaa päätöstä, <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-itsehallinto/nelja-kunnan-toimialaa-koskevaa-paatosta>. Luettu 27.9.2019
9. Kuoppamäki, P. 2018. Uusi kilpailuoikeus. Helsinki. Lakimiesliitto: Alma Talent Oy. s. 40-62
10. Törhönen-Sirviö, P. 2019. Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Oikeustieteen tiedekunta. s. 3
11. Valtionneuvosto. 2016. TEM Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75409/TEM_oppaat_11_2016_Yritystuet_mita%20ne%20ovat_09092016.pdf. Luettu 1.10.2019
12. Kuntaliitto. 2017. Takauksen antamisen edellytykset kunnissa. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiöt-ja-markkinat/takauksen-antamisen-edellytykset-kunnissa>. Luettu 4.10.2019
13. Alkio, M. & Hyvärinen, O. 2016. Valtiontuet. Lakimiesliitto: Alma Talent Oy. s. 43-80
14. Euroopan unionin tuomioistuin. 1987. Saksa v. komissio, EU:C:1987:437
15. Euroopan unionin tuomioistuin. 2006. Portugal v. komissio, EU:C:2006:511
16. Levonperä, M. 2018. Kielletty valtiontuki julkisen ja yksityisen välisissä kiinteistökaupoissa. Pro gradu- tutkielma. Vaasan Yliopisto. Johtamisen yksikkö. s. 7
17. Fondia. 2010. Kielletyn valtiontuen riski kuntien kanssa toimiessa osa 1. <https://fondia.com/fi/blogsandnews/kielletyn-valtiontuen-riski-kuntien-kanssa-toimiessa-osa-i>. Luettu 4.11.2019
18. EUR-Lex. 2012. Asiakirja 12008E107 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, konsolidoitu toisinto – Kolmas osa: Unionin sisäiset politiikat ja toimet – VII osasto: Kilpailua, verotusta ja lainsäädännön lähentämistä koskevat yhteiset säännöt. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> Luettu 2.10.2019
19. EU:n tuomioistuin. C-524/14 P, 2016, Euroopan komissio v Hansestadt Lübeck.

20. Siikavirta, K. 2007. Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Yliopistollinen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. s 113-190
21. EU:n tuomioistuin. C-372/97. EU:C:2004:234. 2004. Europan komissio v Italia
22. Raitio, J. 2013. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Alma Talent Oy. s. 118-685
23. Hallituksen esitys. 2016. HE 56/2016 vp
24. EUR-Lex. 2008. Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina.
25. Hallituksen esitys. 2014. HE 268/2014
26. Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. EU:n valtiontukisäännöt. https://tem.fi/documents/1410877/2851861/EUn_valtiontukisaannot_lokakuu2014.pdf/2a030b24-77d7-4979-a898-55b027ea3ae1. Luettu 11.10.2019
27. Neuvoston asetus. 1999. Asetus (EY) N:o 659/1999
28. Business Finland. Tietoa De minimis- tuesta. <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/rahoitus/ohjeet-ehdot-ja-lomakkeet/tietoa-de-minimis--tuesta/>. Luettu 5.11.2019
29. Komission asetus. 2013. (EU) N:o 1407/2013
30. Hallituksen esitys. 2016. HE 22/2016
31. Korkein hallinto-oikeus. 2019. Vuosikirjapäätös. KHO:2019:86
32. Korkein hallinto-oikeus. 2018. Vuosikirjapäätös. KHO:2018:29
33. EU:n tuomioistuin. C 399/08 P. Deutsche Post. 2010. EU:C:2010:481
34. Korkein hallinto-oikeus. 2015. Vuosikirjapäätös. KHO:2015:180